

L'ÉVOLUTION
DE LA
TECHNIQUE DIPLOMATIQUE
AU DIX-HUITIÈME SIÈCLE

(Idéologie, Mœurs et Procédés)

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 9 Juin 1937, à 14 heures

PAR

CORNELIU S. BLAGA

Membres du Jury :

Président : M. Gilbert GIDEL, Professeur.

Suffragants { M. GEOUFFRE DE LA PRADELLE, Professeur.
M. Georges SCELLE, Professeur.

PARIS

ÉDITIONS A. PEDONE

Librairie de la Cour d'Appel et de l'Ordre des Avocats

13, RUE SOUFFLOT, 13

1937

**L'ÉVOLUTION
DE LA TECHNIQUE DIPLOMATIQUE
AU DIX-HUITIÈME SIÈCLE**

(Idéologie, Mœurs et Procédés)

L'ÉVOLUTION

DE LA

TECHNIQUE DIPLOMATIQUE AU DIX-HUITIÈME SIÈCLE

(Idéologie, Mœurs et Procédés)

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 9 Juin 1937, à 14 heures

PAR

CORNELIU S. BLAGA

Membres du Jury :

Président : M. Gilbert GIDEL, Professeur.

Suffragants { M. GEOUFFRE DE LA PRADELLE, Professeur.
 { M. Georges SCALLE, Professeur.

PARIS

ÉDITIONS A. PEDONE

Librairie de la Cour d'Appel et de l'Ordre des Avocats

13, RUE SOUFFLOT, 13

1937

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



MOTTO

« *Etudier l'histoire et profiter de l'expérience ; avoir une bonne armée, garder son trésor garni, tels sont mes trois astrologues. Je n'en ai pas d'autres. »*

Frédéric II à Mustapha III qui lui demandait « trois astrologues et le secret pour saisir le moment favorable aux entreprises ».

AVANT-PROPOS

En nous proposant d'entreprendre l'étude de l'idéologie, des mœurs, des traditions et des procédés de la Diplomatie au XVIII^e siècle et de suivre leur évolution, nous avons le sentiment de faire une œuvre sûrement incomplète. Nous espérons tout au plus qu'elle sera, à certains points de vue, nouvelle.

La méthode que nous allons suivre est la suivante : nous allons laisser parler les textes, tout en ne les sollicitant pas trop souvent. En nous rappelant que dans l'activité diplomatique des siècles passés il y avait une souplesse et une liberté extraordinaires nous allons nous méfier des théories trop commodes et des affirmations trop générales.

Le thème est fort vaste, il touche à tant de pays, à tant de questions, dont chacune mériterait une monographie, qu'en les traitant en bloc on ne peut entrer dans trop de détails. Néanmoins, nous comptons nous arrêter aux questions importantes, surtout à celles qui permettent de mieux comprendre les mœurs et les usages diplomatiques ou qui, par certaines analogies, rappellent des situations modernes.

D'une manière générale, nous allons donner le pas à l'analyse, parfois au détail, aux nuances tellement significatives dans le jeu de la diplomatie.

C'est à l'histoire, à l'observation des faits et des facteurs sociaux et politiques que nous nous adresserons en premier lieu.

C'est dans la politique intérieure des Etats que se trouve la clef des événements d'ordre extérieur, des attitudes et des campagnes diplomatiques, des négociations, des alliances, des guerres et des traités. Les démarches diplomatiques d'un Etat sont l'expression des idées qui dominent ceux qui les gouvernent et le peuple en général. Ils portent, en outre, le cachet de l'organisation des puissances publiques de l'Etat. C'est pourquoi nous ne perdrons pas de vue les mouvements intérieurs des Etats dont nous étudierons la technique diplomatique.

D'autre part, nous n'insisterons pas sur les relations courantes, sur les détails de communication ordinaire des envoyés avec les Cours, sur les protocoles et les immunités diplomatiques. Ces sujets ont été étudiés aussi bien par les anciens auteurs : Gentili, Wicquefort, Vattel, Flassan, de Garden et les autres, que par les auteurs modernes, Martens, Pradier-Fodéré, Satow, Genet, Szilassi, etc... Nous nous attacherons plutôt à l'étude de ce qui n'était pas dit officiellement, au côté politique des procédés employés. Les auteurs cités, tout en s'inspirant du passé, visent la diplomatie telle qu'elle devrait être. Nous l'étudions telle qu'elle a été, ses « faits d'armes » et sa marche progressive.

Nous prenons position entre les traités de diplomatie et les études d'histoire diplomatique, entre le droit international et l'histoire du droit public.

Le sens de l'évolution de la diplomatie, les conclusions, se dégagent d'elles-mêmes par la confrontation du siècle qui fait l'objet de la présente étude avec les précédents, et d'autant plus, quand on confrontera deux grandes époques, telles l'Ancien Régime et la Révolution et, plus tard, l'ancienne diplomatie des princes et la diplomatie des grands congrès et conférences, la diplomatie du parlementarisme et de la S. D. N., sujets que nous nous proposons d'aborder dans le cadre d'un deuxième tome en préparation.

C. B.

DÉFINITION, NATURE ET SOURCES DE LA DIPLOMATIE

I. — DÉFINITION

Le terme « Diplomatie » est usité dans des sens assez différents : la Carrière et les personnes qui en font partie, l'art diplomatique et souvent la politique étrangère.

L'expression « Diplomatie » est entrée dans le langage politique depuis la fin du XVIII^e siècle.

Le baron de Szilassi définit la Diplomatie : « l'art de mener les affaires et de représenter les intérêts de son pays avec adresse à l'étranger en établissant et en entretenant à cet effet des relations officielles d'Etat à Etat ». Satow voit dans la Diplomatie « l'application de l'intelligence et du tact à la direction des relations officielles entre Etats ». La définition la plus complète est celle de Garden et de Rivier « *la science et l'art de la représentation des Etats et des négociations* ».

II. — NATURE

La Diplomatie est une *science* car elle suppose la connaissance des rapports politiques et juridiques qu'entretiennent les Etats. Elle est un *art* : les artisans de la Diplomatie doivent concilier ses deux idées directrices, cristallisées en deux formules : « *Suaviter modo, fortiter re* ».

Quant au *but et à sa raison d'être*, voici ce qu'en pense un vieux routier de la carrière : « La Diplomatie, en assouplissant ce que les normes de pure juridicité pourraient avoir de trop rigide pour régir la vie des Etats en traduisant et en interprétant par conséquent en adaptant ce que les desseins de la politique pure pourraient avoir de brutal ou d'injuste, se montre à nous comme parfaitement compatible avec une saine et équitable organisation de la vie internationale. En humanisant le droit

et en freinant l'autorité, elle s'avère comme un complément éminemment désirable des relations interétatiques (1).

Dans les limites qui sont assignées au *domaine de la Diplomatie*, on comprend tous les points qu'il importe à une nation de poursuivre afin d'assurer sa conservation, son indépendance et sa prospérité, et de se garantir contre toute entreprise de la part de l'étranger. La forme sous laquelle son action se développe consiste dans les modes que suivent les gouvernements afin d'assurer la réalisation des objectifs cités plus haut, tout en s'inspirant du droit international. C'est cette branche du droit qui constitue *la source juridique* de la science diplomatique. La forme sous laquelle la science diplomatique s'est développée dans le passé a dû nécessairement subir des variations nombreuses. Ainsi, depuis la fin du xv^e siècle, les ambassades sont devenues permanentes. Cette permanence, qui réunit dans toutes les capitales les envoyés de toutes les puissances, a fait naître une Diplomatie d'un genre nouveau, qui a subi, depuis, maintes transformations, suivant en cela la marche du temps. De ce point de vue, *suivre le progrès de la Diplomatie c'est en quelque sorte suivre pas à pas le progrès de l'esprit humain et de ses manifestations*.

D'autre part, les principes politiques qui guident la Diplomatie d'un Etat ne sauraient jamais être érigés en un système diplomatique rigide. Les principes politiques les plus sages se transformeraient en erreurs dangereuses si l'on voulait en faire l'application dans tous les temps, à tous les hommes et à toutes les circonstances. Aussi, qu'il nous soit permis d'avancer qu'*il n'existe pour aucune puissance ni ami, ni ennemi naturels, si ce n'est pour un temps plus ou moins long ; les amitiés et les rivalités des peuples changent comme leur fortune et suivant les caractères de ceux qui les gouvernent*. Il s'ensuit, en outre, que si une diplomatie fermement et intelligemment conduite suppose un certain degré de force étatique nationale, elle suppose également une énergie et des caractères qui la rendent plus respectable aux yeux de l'étranger. La tâche de la Diplomatie n'est pas facile ; elle est au contraire assez ingrate. L'administration intérieure est dirigée d'après des règles édictées et connues : on exige, on ordonne, on sanctionne. Il n'en va pas de même

(1) De Garden « Tableau historique de la Diplomatie ».

pour des relations extérieures ; là, on ne peut rien exiger, ni prescrire. La méthode est tout à fait autre : il faut demander, patienter, souvent dissimuler. Il ne suffit pas de connaître le terrain sur lequel on lutte : il faut profiter surtout des manœuvres malhabiles de l'adversaire. Le moindre mot inconsideré peut blesser toute une nation ; une combinaison incomplète, un calcul erroné, une fausse démarche, une simple indiscretion même, peuvent compromettre l'autorité du négociateur, celle de l'Etat et l'intérêt national. Nulle donnée fixe ne permet de se diriger dans ce labyrinthe. Les hommes qui conduisent la politique étrangère d'un Etat n'ont pour eux que leurs instructions, leur expérience et leurs méditations. Ils ne peuvent que rarement se déterminer d'après des certitudes ; ils sont presque toujours obligés de s'arrêter aux simples probabilités. *Les diplomates doivent étudier le passé pour pouvoir bien diriger le présent.* Mais leur tâche ne finit pas là : la Diplomatie est une science à échéance lointaine. *Les diplomates doivent donc s'inspirer de l'histoire pour préparer l'avenir.* Enfin, le moindre incident, un événement inattendu, est de nature à les déborder et à renverser ceux de leurs plans les plus sagement combinés.

III. — SOURCES

Pour étudier la Diplomatie des temps passés, A. Sorel indique deux sources : 1) *Les documents diplomatiques proprement dits* : Instructions, dépêches, offices, notes, rapports, protocoles, conventions et traités. C'est la Diplomatie officielle : « tout y est grave, sévère et silencieux. De cette prodigieuse mêlée du monde, de ce grand conflit des peuples, de ces luttes ardentes des hommes il ne reste guère en ces pages desséchées que des procès verbaux arides et des formules stériles... ces textes semblent écrits plutôt pour être devinés que pour être compris... ils ont plus d'intérêt par ce qu'ils cachent que par ce qu'ils montrent ».

2) *La Diplomatie personnelle* : les documents personnels, les correspondances intimes, les souvenirs des acteurs et des témoins. C'est le complément nécessaire pour l'intelligence d'une époque. On comprend mieux les affaires en faisant revivre les hommes. Mais ici encore de nombreuses difficultés se présentent « le propre de ce fond est de contenir des pièces dépareil-

lées, des documents incomplets et des titres apocryphes. Les lettres sont adressées à des confidents ou à des partenaires. Il était inutile d'instruire les premiers du fond des choses, il était dangereux d'en instruire les seconds ». 3) A ces deux sources que Sorel indique, il faut en ajouter une troisième : le fruit du travail laborieux de quelques profonds connaisseurs et chercheurs. Nous indiquons les traités d'histoire en général, les manuels d'histoire diplomatique en spécial et les monographies.

PREMIÈRE PARTIE
LES PRÉCÉDENTS

CHAPITRE I

VUE D'ENSEMBLE

SUR LES DÉBUTS DE LA DIPLOMATIE PERMANENTE ET SUR L'ORGANISATION CENTRALE DES MINISTÈRES DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

La diplomatie en Italie au XIII^e siècle. — La diplomatie vénitienne ; esprit et législation ; Venise initie l'Europe à la vie internationale : le principe de l'équilibre politique. — La formation des institutions diplomatiques ; le Ministère des Affaires Etrangères. L'apport de la France. — L'évolution de l'idéologie politique et son influence sur la formation des institutions diplomatiques. — L'instauration des ambassades permanentes et son influence sur l'évolution de la technique diplomatique.

La Diplomatie, vieille comme le monde, est apparue dans l'existence des nations sous la forme des ambassades courtes, *temporaires et transitoires*. Au fur et à mesure que les rapports entre les Etats devenaient plus fréquents, plus réguliers, une organisation plus stable se montre : l'envoyé séjourne un temps plus ou moins long auprès du prince auprès duquel il était accrédité ; souvent, il ne quitte pas son poste pendant le temps de la liaison contractée. Pourtant, sa mission n'a pas encore un caractère permanent. L'un des signes le plus caractéristique de l'évolution de la Diplomatie est *la lente transformation des envoyés temporaires en représentants permanents*. Ce n'est que lorsque cette substitution sera accomplie et suivie par la création d'un office des Affaires Etrangères qu'on pourra parler d'une diplomatie facteur de la transformation de l'Europe.

L'Ambassade permanente est née d'un ensemble de circonstances dont les plus déterminantes sont les suivantes : la constitution de grands Etats comme la France, l'Angleterre, l'Espagne, dès le milieu du xv^e siècle ; l'avance des Turcs en Orient ; les

grandes guerres d'Occident, telle la guerre de Cent Ans, etc... A la suite de ces événements, le nombre d'affaires à traiter a grossi considérablement. Les frais des ambassades augmentant en proportion de l'éloignement de la mission, les Etats ont été amenés à constituer des ambassades ininterrompues. Mais il faudra encore du temps avant que l'institution ne devienne officielle et reconnue en droit international, et avant qu'on généralise son application à l'ensemble des questions dominant les rapports entre les Etats.

Le premier pas fut fait en Italie, par la diplomatie pontificale et par les villes-républiques italiennes, notamment par Venise. Au XIII^e siècle, le Nord de la péninsule était déchiré par des drames politiques : les alliances étaient faites et défaits par des coups de force et d'habileté diplomatique. La diplomatie fleurissait dans toutes les villes. Florence comptait parmi ses envoyés Dante, Pétrarque, Boccace et plus tard Machiavel. Quant à Venise, elle était « l'école et la pierre de touche des ambassadeurs » (1). A une époque où dans le reste du continent les institutions diplomatiques étaient encore informes, la diplomatie vénitienne fonctionnait régulièrement. Elle emprunta, à l'origine, beaucoup de ses méthodes à la Cour byzantine avec laquelle Venise était en contact par suite de ses relations commerciales. La diplomatie vénitienne était organisée par des lois et des décrets très stricts. Nous allons voir plus loin le relâchement des mœurs et la vénalité qui régnaient parmi les envoyés de la majorité des Etats. Par contre, à Venise, dès 1236, un décret du Grand Conseil défend aux envoyés de se procurer des bénéfices au cours de leur mission. En 1268, il est ordonné que les ambassadeurs consigneront à leur retour les dons qu'ils auront reçus. Les mesures se suivent les unes après les autres. Parmi elles, une qui revêt une extrême importance : la loi de 1288. Elle décrète que les envoyés en ambassade solennelle seront tenus de déposer par écrit, à leur retour, tout ce qu'ils auront entendu et noté. Ces dispositions furent renouvelées en 1296, en 1425 et en 1533. C'est grâce à ces mesures que sont dues les fameuses *dépêches et relations des ambassadeurs vénitiens* : les instructions aux ambassadeurs, les rapports, les mémoires personnels, les réponses confidentielles étaient des manifesta-

(1) Voir Reumont « Della diplomazia italiana ».

tions du même ordre. Tous ces écrits portent la marque du prodigieux esprit politique des ambassadeurs vénitiens.

Les caractères qui ne cessèrent de distinguer la diplomatie vénitienne de tous les temps étaient : « la netteté, la précision, le sentiment juste de ses propres forces, la prévoyance de toutes les éventualités et la pénétration de l'avenir » (1). M. Armand Baschet a écrit là-dessus une page très édifiante : « ce n'est pas que nous voulions dire qu'il n'y eut point d'autres négociateurs habiles au portrait, heureux dans l'observation, experts aux récits, politiques quant aux réflexions et aux conseils, en cette Italie très civilisée du XIII^e siècle. Rome a fourni des nonces fort capables et Florence eut l'immortel Machiavel. Mais nulle part nous ne rencontrons une diplomatie aussi régulièrement bien servie et dont les caractères et les qualités sont si bien établis qu'on les dirait transmis de personnages à personnages, par un esprit de tradition qui se plaît à perpétuer les moyens, les artifices, les couleurs, les pinceaux, la manière enfin et la méthode. Il faut sans doute chercher dans le système adopté pour l'éducation de ces jeunes patriciens de Venise le secret des qualités politiques si généralement répandues parmi eux. Dès leur jeune âge, ils apprenaient qu'à moins de se faire moines ou abbés — car Venise n'admettait point qu'un religieux de profession eût à connaître de ses affaires temporelles — ils auraient inévitablement accès aux choses de l'État, que inévitablement, ils devaient en être les serviteurs. Toute l'éducation qu'ils recevaient tendait à les diriger vers la voie du service administratif et politique. A 21 ans, les plus aptes étaient quelquefois élus « *servii alli ordini* », c'est-à-dire sages aux ordres ou auditeurs au Conseil, admis à entendre toutes les discussions des ministres qui préparaient les communications à faire au Sénat. A 25 ans, ils entraient de droit au Grand Conseil, c'est-à-dire dans l'assemblée de tous les patriciens. Le plus souvent, à l'issue de leur adolescence, beaucoup accompagnaient dans leurs missions, et à titre libre, les ambassadeurs : c'était de toute façon faire une bonne école. Ils apprenaient ainsi l'usage des Cours, la manière de traiter, l'art de négocier et s'exerçaient à écrire en consignnant en des « *diarii* », ou journaux personnels, le résultat de leurs observations. Ils savaient surtout que les mouvements de

(1) Voir J. Armingaud « Venise et le Bas-Empire ».

la politique à l'étranger avaient le plus souvent leurs ressorts dans les sentiments et les passions des princes et des ministres puissants ; qu'ainsi, il ne devaient rien négliger pour les bien connaître. De là, sans nul doute, cette particularité constante de la recherche et de l'exposé de détails dans les écrits de la diplomatie vénitienne » (1). Les écrits de pareils diplomates constituent des chefs d'œuvre de perspicacité et d'habileté diplomatiques, ainsi que des portraits fidèles de la structure politique et sociale de l'Europe.

Quoique les communications fussent difficiles, l'expédition des dépêches était fréquente. Elle était faite par des courriers, à partir du xvi^e siècle par la poste ordinaire. On employait très souvent la correspondance des maisons de commerce et de banque. Ainsi, Machiavel, durant sa mission en France, a recouru à plusieurs reprises aux services de la maison Dei, firme florentine établie à Lyon (2).

Les dépenses d'un envoyé étaient hors de proportion avec sa rétribution et les frais atteignaient souvent trois ou quatre fois l'indemnité qui lui était offerte. Aussi, on tâchait assez souvent de se soustraire aux fonctions d'ambassadeur. Mais, dès le début, des amendes furent prévues pour ceux qui n'acceptaient pas la mission à laquelle on les nommait. Dans les lettres XIII et XIV écrites par Machiavel et François Della Casa, pendant leur mission en France, on trouve des passages édifiants : « nous vous supplions de nous envoyer sans délai l'argent nécessaire pour subvenir à nos besoins pendant que vous nous tiendrez ici... nous n'avons pas encore fait partir les lettres précédentes, ne voulant pas les envoyer au hasard et n'ayant pas le moyen d'expédier un courrier ». Venise, cependant, savait récompenser les services rendus : les anciens diplomates pouvaient refaire leur fortune dans les charges administratives et surtout dans les postes lucratifs des possessions du Levant.

Les ambassadeurs que la Sérénissime République envoyait étaient chargés non seulement de missions politiques mais aussi de la sauvegarde de ses intérêts commerciaux, intérêts qui lui ont donné toute sa richesse et tout son éclat. C'est pourquoi, pendant le xiv^e et le xv^e siècle, les seules Cours auprès desquel-

(1) Voir Baschet, *op. cit.*, page 319.

(2) Voir Machiavel « Œuvres ». Légation à la Cour de France, lett. XIV.

les Venise fut régulièrement représentée, étaient celles de Constantinople et de Rome. La première dorait la proue de ses navires, la seconde rehaussait son prestige parmi les très chrétiens princes de l'Europe. C'est encore pourquoi Venise envoyait régulièrement des ambassadeurs à la Cour des Ducs de Bourgogne, tandis qu'auprès du Roi de France elle ne le faisait que d'une manière intermittente. Louis XI, qui avait compris toute l'utilité des négociations diplomatiques, s'en plaignait à un envoyé vénitien nouvellement venu à sa Cour : celui-ci répondit d'une manière désinvolte que Venise était guidée par les soins de ses intérêts commerciaux. La lutte de Venise avec les Sforza amena le gouvernement ducal à se rapprocher de la Cour de France. A partir de 1479, il y eut à Paris une ambassade permanente de Venise. Les ambassadeurs vénitiens suivaient toujours le Roi dans ses fréquents voyages çà et là dans le royaume.

Au xv^e siècle, l'Italie était encore ce que Metternich appellera « une expression géographique ». Divisée en principautés rivales, ambitieuses et jalouses de leur indépendance, elle *pratiquait la politique de l'équilibre* sous forme de ligues dirigées contre celles des républiques qui devenaient menaçantes. L'Italie — on a pu le dire — était organisée, dès lors, en petit comme l'Europe le fut plus tard en grand.

En outre, la fin du xv^e siècle et le commencement du xvi^e furent remplis de luttes entre la France, l'Espagne, l'Empire et l'Angleterre. L'Italie en était souvent l'objet et le théâtre. A l'occasion de ces luttes, ce fut encore la péninsule qui initia l'Europe à la vie internationale. Un auteur, oublié aujourd'hui, Guicciardini, dans son « Histoire de l'Italie », montre comment les Médicis et les Florentins appliquaient déjà le fameux système de l'équilibre. Mentionnons enfin, Raguse, la médiocre cité de l'Adriatique, qui, devenue indépendante en 1526, réussit à le rester grâce à l'habileté de ses diplomates qui opposaient leurs puissants voisins les uns aux autres — jusqu'en 1805, date à laquelle Raguse succomba devant la foulée napoléonienne.

Aux origines de l'institution, les ambassadeurs étaient des lettrés, des hommes qui savaient bien parler ; c'est pourquoi on les nommait « *oratores* ». Les dépêches vénitiennes sont signées — *exempli gratia* — « orator Aloise Mocenigo, etc... ». C'est l'époque où la diplomatie se maintient dans le signe de la Re-

naissance et où nous trouvons au poste d'ambassadeur des humanistes et des écrivains.

L'organisation de la diplomatie passa de l'Italie dans le reste de l'Europe. Mais, malgré tous les progrès apportés par la diplomatie italienne, l'institution des ambassades resta, néanmoins, assez longtemps indécise et mal définie. Il n'y avait pas une idée d'ensemble et, fait à noter, *la mentalité générale était contraire aux principes mêmes de l'institution.* Des princes tels Ferdinand le Catholique et Henri VII, qui s'efforçaient pourtant de donner plus de continuité aux relations extérieures, suscitaient aux envoyés étrangers de continuelles difficultés ; ils les considéraient comme des intrigants et n'aimaient pas qu'ils séjournassent longtemps dans leurs Etats. Par contre, ils étaient toujours disposés à envoyer leurs agents à l'étranger. On trouve, à ce sujet, dans les « mémoires » de Commines un passage célèbre. Il mériterait bien d'être reproduit en entier ; il suffit pourtant d'une seule phrase pour avoir un aperçu clair des idées dominantes de ce temps-là : en ce qui regarde les ambassadeurs, il convient de « les faire festoyer, défrayer, faire présents » de « les tôt ouïr et dépêcher » car « ce me semble très mauvaise chose que de tenir ses ennemis chez soi » (1). Cette conception imprègne toute la politique : *c'est l'idée de l'opposition irréconciliable des intérêts des puissances.* Commines lui trouve une origine divine. Dans son « Discours sur ce que les guerres et divisions sont permises de Dieu pour le châtiment et des princes et des peuples mauvais », il expose en de larges lignes cette théorie de la contrariété. Il montre que, partout en Europe, Dieu a placé un ennemi à côté de chaque roi ou nation. Aussi, Louis XI ne voulut jamais que le futur Charles VIII apprît un mot latin sinon celui-ci : « Qui nescit dissimulare, nescit regnare ».

Il n'en est plus de même à partir du xvi^e siècle. La régularité des rapports diplomatiques entre la plupart des Etats européens date du commencement de ce siècle. La France adopta le système des ambassades permanentes pendant le règne de Louis XII (1499-1515). Quoique l'ambassadeur gardât toujours mauvais renom (2), *l'institution devint stable.* Pour vaincre la

(1) *Op. cit.*, livre III, ch. VIII.

(2) Voir « Les Caractères » de La Bruyère ; au xviii^e siècle même, Voltaire appelait la diplomatie « espionnage honnête ».

répugnance de certains souverains à admettre des ambassades permanentes, on inventa une théorie d'après laquelle une représentation diplomatique de cette sorte constitue un hommage au prince auprès duquel elle est accréditée. Grâce à cette fiction, l'institution fut regardée avec moins de défiance et put enfin se généraliser. Mais cette évolution a duré de longues années et dans certains pays elle n'a atteint son terme qu'au commencement du XVIII^e siècle.

En France, François I^{er} assit la diplomatie du royaume sur de solides bases. Il forme un conseil secret avec lequel il discute les questions de politique extérieure. Ces délibérations étaient tellement secrètes qu'un envoyé vénitien écrivait dans sa relation de 1452 : « toutes les affaires, petites et grandes, étaient traitées, pendant tout le temps de mon séjour en France, dans un si grand secret que je ne pourrais pas le croire si je n'avais pas fait la preuve ». *Mais il n'existait pas d'office central.* Quatre secrétaires des finances expédiaient les affaires sous la direction du conseil. En outre, François I^{er} organisa sérieusement le personnel diplomatique extérieur. Il le recruta en grande partie parmi les gens d'Eglise ; c'étaient ses sujets les plus instruits, les plus susceptibles de parler latin (1), et surtout les plus faciles à récompenser par l'octroi de bénéfices ecclésiastiques. Il utilisait aussi, surtout dans les missions lointaines, des étrangers, tantôt comme agents officiels, tantôt comme agents secrets. Il en fut ainsi de l'aventurier espagnol Antoine Rinconi, du réfugié polonais Jérôme Laski et du conspirateur hongrois Frangipani, qui rendirent à la France certains services.

Mais, pendant le XVI^e siècle, les qualités demandées à l'ambassadeur ne seront plus celles requises au siècle précédent. La propagation de la Réforme, les essais de contre réforme et les guerres de religion compliquent de plus en plus la solution des questions politiques et les négociations internationales. Aussi, on abandonne l'emploi des beaux parleurs, des « orateurs », pour nommer des « robins », des gens de robe, des hommes à culture juridique ou des hommes politiques rompus à la conduite des affaires. C'est pour les avoir employés que François I^{er} triompha souvent dans les négociations avec Charles Quint, qui ne lui opposait que les beaux parleurs à l'ancienne mode. C'est

(1) Le français ne devint langue diplomatique qu'au XVII^e siècle.

de cette génération que sont sortis les écrivains qui rédigèrent, pour fixer la coutume et les règles admises, les premiers traités théoriques, ces « manuels du parfait ambassadeur », que nous mentionnerons plus loin.

L'organisation morcelée des Affaires Etrangères continua durant tout le règne des successeurs de François I^{er}. En 1589, Henri III rassembla pour la première fois « les Etrangers » dans la main d'un seul secrétaire d'Etat. Il se nommait Louis Ravol. Mais cette mesure ne fut pas définitive. En 1624 — date à laquelle Richelieu fut nommé Ministre d'Etat — les Affaires Etrangères étaient encore réparties entre les divers secrétaires d'Etat. Pendant toute cette période, la diplomatie française ne fait que suivre en tout le mouvement du temps.

Cela changera avec le xvii^e siècle, avec Richelieu et surtout avec Louis XIV.

*
**

Avant d'aborder cette nouvelle phase, il est utile de voir *quels sont les principes et les théories desquelles s'inspirent la politique et le droit diplomatique naissant*.

Nous avons déjà rappelé quel était l'état d'esprit général. C'est d'Italie que proviennent les principes et les pratiques qui inspirent la politique. Les hommes d'Etat aussi bien que les Princes sont guidés par le *machiavélisme*. Nous entendons par là autant ce que M. Ch. Benoist appelle « le machiavélisme de l'Anti-machiavel » que les leçons du grand Florentin aux princes du xvi^e et xvii^e siècles. La première acception, le soi disant machiavélisme, n'est autre chose que « le recueil des maximes qui avaient eu cours, des siècles durant, dans les rapports des Etats italiens entre eux et avec le Saint-Siège, sans qu'on eût éprouvé le besoin de les transformer en un programme de la diplomatie dérivé des faits historiques » (1). Dans la seconde acception, la pensée même de Machiavel, telle qu'elle se présente dans ses œuvres : la psychologie de l'homme fort et purement réaliste, qui a éliminé l'application des devoirs religieux et des préceptes de la morale privée et dont les buts sont : le nationalisme (le dernier chapitre du « Prince »), le militarisme (« L'art de la guerre ») et l'impérialisme (« Le Prince » et le « Discours sur Tite Live »).

(1) Voir Ch. Benoist, les ouvrages cités.

Cette manière de voir fit autorité dans tous les pays de l'Europe. On remplaça, par le jeu des intérêts contraires, l'idée de l'empire universel du Moyen-Age par celle de l'équilibre politique. Dans un siècle où la Foi était encore maîtresse des cœurs humains, on conclut l'alliance avec les musulmans et on les admit dans le Concert Européen.

La technique diplomatique fut également affectée : à force de rompre tous les traités, on remplaça — dans les relations internationales — la bonne foi par des *garanties réelles* ; les seigneurs et les villes principales sont institués conservateurs de la foi des traités. Il existe pourtant une circonstance bien digne de remarque : les passions haineuses qu'avaient engendrées les discordes entre les Princes, n'avaient pas pénétré dans les actes ou dans la correspondance diplomatique, « les dépêches, surtout celles du ministère de Henri IV, sont en général écrites avec une impartialité, une prudence et une candeur admirables. Ce qu'on y découvre toujours, c'est l'esprit de conciliation, c'est le noble désir de faire prévaloir les moyens de persuasion. De ce point de vue, on peut considérer Henri IV comme le véritable créateur du système de médiations (1).

De nombreux ouvrages sont publiés ; ils décrivent les institutions sitôt nées, relatent les usages et essayent de créer des théories. En France, l'un des plus anciens, sinon le plus ancien, manuel sur la diplomatie est « L'ambaxiador » de Bernard du Rosier, paru en 1436. Suivent « De officio legati » de Dolet (1541), « Conseils à un ambassadeur », de P. Danes, ambassadeur de France, etc... A l'étranger, les précurseurs de Wiquefort et de Callières — contemporains de Louis XIV — sont : Albérico Gentili, professeur italien qui offrit ses services à l'université d'Oxford, avec « De Legationibus » (1585) et Antonio de Vera y Cuni-ga avec « El ambaxador » (1620) (traduit ensuite en français sous le même titre que l'ouvrage de R. de Chamoy « le Parfait ambassadeur »).

A la lecture de ces traités, il ressort que si l'ambassade est reconnue comme la pièce maîtresse de la diplomatie, le mode de recrutement des ambassadeurs et les moyens de leurs actions ne sont pas établis. Les auteurs cités ne font guère que fournir des suggestions. Ils gagnent en précision lorsqu'il s'agit de parler

(1) Voir Flassan, *op. cit.*, t. III.

des droits des envoyés. Ainsi ils élaborent la théorie de l'exterritorialité que le ^{xvii}^e siècle et Grotius ne feront qu'exagérer. Ils parlent même de l'apparition des distinctions du personnel diplomatique. Enfin et surtout, ils s'occupent des questions de préséance, d'étiquette et de cérémonial, questions dont l'importance fut accrue par l'établissement des ambassades permanentes. De ce point de vue, l'anarchie règne ; chaque pays a ses usages et ses traditions. Aussi, la multiplication à l'infini des querelles de préséance est le prologue inévitable de toute négociation pendant l'époque que nous venons d'analyser.



A partir de 1624, l'évolution des institutions diplomatiques se précipite dans toute l'Europe et surtout en France.

En France, l'étape essentielle est marquée par l'avènement de *Richelieu*. Se rendant bien compte des graves inconvénients qui résultaient du partage des Affaires Etrangères entre plusieurs secrétaires d'Etat, le grand Cardinal présenta à Louis XIII le projet « de mettre tous les étrangers dans une seule main ». Ce projet prit corps légal par le *règlement du 11 mars 1626 qui confia « les étrangers » à un seul secrétaire d'Etat*, le sieur d'Herbault. Mais au fond, les affaires étaient toujours conduites par Richelieu et son éminence grise, le père Joseph du Tremblay. Le père Joseph fut souvent chargé de la rédaction des instructions. Mais *le département de l'étranger ne fut plus divisé depuis.*

Pour garantir le secret diplomatique qu'il considérait comme un secret d'Etat, Richelieu prend des mesures. Déjà à la mort du ministre Villeroy (1617) un ordre du roi était intervenu : un inventaire de tous les papiers du ministre avait été fait. Mais le premier texte légal édicté en faveur des droits de l'Etat est l'arrêté du Conseil d'Etat du 23 septembre 1628. « Considérant que les affaires du Roi, demeurées aux mains de ceux qui les reçoivent se confondent parmi les papiers de familles particuliers en telle sorte que la mémoire s'en perd au grand préjudice de l'Etat, il ordonne qu'il sera tenu un registre de ces actes et que les originaux des dits actes, tant du passé qu'à l'avenir, seront portés au trésor des Chartes et ajoutés à l'inventaire d'iceluy ».

Mais en dehors de toute organisation, l'intelligence des questions politiques poussa Richelieu d'attribuer à la diplomatie l'importance qu'il lui reconnaissait et le détermina à voir autrement que ses prédécesseurs. Son testament politique renferme des vues nettes et pénétrantes qui mériteraient à être méditées encore de nos jours. *La négociation n'est pas un accident ; elle n'est pas en fonction d'un intérêt qui surgit tout à coup ; elle ne saurait être interrompue ni par la paix, ni par les hostilités. Même lorsqu'elle n'aboutit pas, la négociation ne cesse d'être utile : elle demeure un moyen d'information* « celui qui négocie est averti de ce qui se passe dans le monde, ce qui n'est pas de petite conséquence pour le bien des Etats... il faut agir partout, près et loin ». C'était la consécration de la diplomatie permanente devenue nécessaire pour suivre la politique de contrats du grand homme d'Etat. Sur le respect que les traités méritent, Richelieu est catégorique : ni théorie du « *salus rei publicae, suprema lex* », ni machiavélisme : « les rois doivent bien prendre garde aux traités qu'ils font ; mais quand ils sont faits, ils doivent les observer avec religion ». Mais on reproche à Richelieu, aussi bien qu'à son successeur Mazarin, l'emploi perfide des agents secrets. Et du temps de Richelieu on avait même imaginé des traités simulés...

Mais en Europe, si les ambassades permanentes se multiplient, *les mœurs demeurent les mêmes. Pourtant, une direction nouvelle* — en opposition avec le machiavélisme dominant l'époque — *se fraye passage* : en synthétisant et en dépassant les travaux de ses prédécesseurs, Grotius introduit dans le commerce courant des idées des considérations puisées dans le principe du droit, de la justice et de l'équité.

Le fait capital de la première moitié du xvii^e siècle, le fait qui va ouvrir à l'Europe et à sa Diplomatie de nouveaux horizons, c'est *le Congrès de Westphalie* « ce sont les premières grandes assises de la diplomatie moderne. A ce titre, ils constituent pour les âges futurs à la fois un précédent et un modèle. Discussions de juristes, lenteur voulue des négociations, interminables querelles de préséances, splendeur des fêtes et réceptions, tout s'y retrouve de ce qui caractérisera plus tard les congrès... Questions politiques, questions religieuses sont également du programme du congrès. Avant le traité définitif, toute une série de conventions particulières sont signées. Finalement,

on aboutit à une paix qui n'est point générale. Le texte même des stipulations est loin d'être clair : d'innombrables contestations d'avenir demeurent possibles. C'est véritablement la diplomatie moderne » (1). Et chose nouvelle, la plume et le langage des diplomates, des d'Avaux et des Servien ne brille pas moins que l'épée des Gustave-Adolphe, des Bernard de Saxe, des Turenne et des Condé, dont pourtant le traité de Westphalie consacrait le succès.

*
**

Arrivés à ce moment de l'évolution des institutions diplomatiques, il est utile et intéressant d'essayer de voir *en quoi la transformation des ambassades intermittentes en ambassades permanentes a influencé la technique diplomatique*.

L'établissement même de la diplomatie permanente correspondait à une nouvelle situation de fait : l'état de désagrégation et de hiérarchisation politique de l'Europe au Moyen-Age avait été remplacé par la concentration du pouvoir. Parallèle à ce mouvement, un autre : le rapprochement des peuples par la conformité des mœurs, par un même fonds de religion, par la communication continuelle des idées et surtout par des relations commerciales fréquentes, se substitua au froid isolement d'antan. Des intérêts sans cesse renaissants accentuèrent la nécessité pour les divers Etats d'entretenir des relations politiques et commerciales chaque jour plus étendues et plus intenses. Les Etats en pleine évolution ambitionnent à la primauté. En langage diplomatique, cela se traduit par des interminables querelles de préséance. Le formalisme n'était pas une vaine apparence ; il était un symbole et sa signification prenait d'autant plus d'importance qu'il s'agissait de rapports devenus journaliers, au cours desquels il était question pour les divers ambassadeurs de faire reconnaître par les autres le rang qui était dû à leur maître, ou que celui-ci croyait lui devoir être dû.

De nouveaux horizons s'ouvrent à la diplomatie : la possibilité d'une incessante information et action, une coutume de négocier sans interruption, ou au moins la facilité de le faire à tout moment. Cela ne fut pas sans rendre la négociation publique plus compliquée ; les traités de Westphalie en fournissent

(1) Picavet, *op. cit.*, page 9.

un exemple. En outre, la possibilité de pouvoir négocier à la longue — étant donné la coexistence des envoyés des divers pays dans une même capitale — eut comme résultat un ralentissement dans la tractation des affaires courantes. D'autre part, les longueurs que cette circonstance met dans les affaires, exigent plus de fermeté et de patience, une plus grande maîtrise de soi-même, que n'en exige une négociation plus abrégée. Les négociateurs ont le temps de s'observer, de s'informer, d'apprendre toutes les ruses dont les politiques se servent pour se tromper et la lenteur donne tout le temps nécessaire pour les employer, pour choisir le moment opportun, pour faire jouer leurs atouts et abuser des passions d'autrui.

Pour manœuvrer tant de ressorts obscurs et cachés, pour savoir voir toutes les intrigues déguisées qui se mêlaient dans la conduite des Princes et de leurs ministres, pour pouvoir mettre en mouvement, diriger, combiner les effets et se servir d'une machine aussi compliquée, il fallait des hommes à la hauteur de cette tâche. Les personnes avec lesquelles on discutait les affaires politiques ajoutaient à la difficulté de la négociation. L'ambassadeur représente son souverain. Il lui arrive assez souvent qu'il traite directement les affaires avec le prince auprès duquel il est en mission. Il s'agissait pour lui de ne pas se laisser éblouir par l'éclat qui accompagnait la majesté royale ; il s'agissait, en outre, de plaire. Or les grands de ce temps-là ayant pris — grâce à leur éducation recherchée — un goût fin et machinal à tout ce qui était agréable, se dégoûtaient aisément de ce qui ne répondait pas à leurs idées habituelles de la perfection. Tous ceux qui les approchaient devaient avoir, dans leur esprit, dans leurs manières et dans l'extérieur, ces grâces qui arrachaient l'affection des cœurs les plus difficiles, des manières nobles et insinuanes, doublées d'un discernement sûr et d'une profonde connaissance des hommes et des affaires. Il fallait qu'un ambassadeur réunît deux qualités : bon négociateur et homme du monde. Seulement l'une d'elles ne suffisait plus. Avant que la diplomatie devienne permanente, ainsi que dans les missions courtes et spéciales de tous les temps, il suffisait d'un habile et décidé négociateur : nanti de pouvoirs spéciaux qu'il devait faire valoir et en parfaite connaissance de la cause qu'il avait à défendre, sa tâche se réduisait à négocier sur des données fixes. Il en est autrement de l'ambassadeur permanent ;

son rôle est, avant tout, informatif. Il est un observateur ; et pour bien observer, il fallait pénétrer partout.

Voilà pourquoi la carrière diplomatique était réservée à l'aristocratie et à l'Eglise ; les représentants de la dernière étaient très souvent eux-mêmes de souche aristocratique.

Mais la diplomatie permanente faisait également naître un autre ordre de préoccupations ; la continuité et la multiplication des missions diplomatiques demandait une organisation centrale autrement raisonnée que celle qui existait avant. C'était un échelon de plus à monter.



Donc, dès 1648, il y avait en Europe, dans chaque Etat, une idéologie et des habitudes diplomatiques et à l'étranger des organismes permanents spécialisés dans le subtil art des négociations. Mais il manquait encore une organisation d'ensemble ; il manquait aux diplomaties des divers Etats d'Europe une organisation qui pût coordonner et centraliser les actions en vue d'établir cette parfaite unité et continuité de la politique extérieure qui fit la force de la France sous la monarchie. La France s'était acheminée depuis 1626 dans la bonne voie. Mais, au point de vue de la formation des institutions diplomatiques, la France du ^{xvi}e et du début du ^{xvii}e siècle n'exerce pas une influence rayonnante sur le reste de l'Europe ; elle participe seulement au mouvement du temps.

Au contraire, la France de Louis XIV joua — de notre point de vue spécial — un rôle analogue à celui de l'Italie du ^{xiii}e au ^{xvi}e siècle. De 1661 à 1715, les institutions diplomatiques furent quasi-achevées.

La France avait donné le signal en 1589 et en 1626 (voir Supra). Autour du Roi et du Conseil d'en Haut qui continue à diriger dans ses grandes lignes la politique étrangère, une organisation centrale se régularise ; le Secrétaire d'Etat des Etrangers est chargé de la préparation et de l'exécution des décisions. Des premiers-commis, des commis, des déchiffreurs, des archivistes, des propagandistes même, l'entourent. Au dehors des frontières, un service extérieur : des ambassadeurs, des envoyés, des agents secrets. Le recrutement, les appointements, ne sont pas toujours parfaits. Mais le mécanisme existe, il fonctionne,

il est susceptible de perfectionnement. Et pour l'honneur de la France, c'est le premier de l'Europe (1). *Une tradition se forme*, tant à l'intérieur de l'administration des Affaires Etrangères, qu'au dehors des frontières. De ce point de vue, nous verrons plus loin l'œuvre des commis et l'influence de la tradition.

Dans le choix de ses collaborateurs, le Roi Soleil a eu la main heureuse : Lionne, Pomponne, Croisy ou Torcy ! Arrêtons-nous un peu sur la personnalité du dernier. Fils de Croissy de Colbert, il fut élevé avec soin par son père dans le but de devenir un parfait diplomate. Son instruction, ses voyages, enfin tous les avantages que pouvait offrir une éducation dirigée par un père tel que le ministre des Affaires Etrangères de Louis XIV, firent de Torcy ce qu'on appellerait de nos jours un technicien accompli. A l'âge de huit ans, il était déjà de taille à écrire des lettres latines ; à quatorze ans il soutenait sa thèse de philosophie et était admis à la présenter au Roi ; à dix-sept ans il commençait à voyager avec quelques commissions de compléments dans son portefeuille pour différentes Cours. Il voyage et apprend à connaître toute l'Europe pendant trois ans, du Portugal en Norvège ; pendant ce temps, il envoie au Roi et à son père des mémoires sur les pays visités. Ministre des Affaires Etrangères, il brilla d'une manière particulière. Se rappelant son éducation spéciale, il fut l'initiateur de l'« Académie Politique », la fameuse « Ecole des Ambassadeurs ». C'est lui l'auteur du fameux mot, appliqué depuis par Bismark, « le meilleur moyen de tromper les Cours c'est d'y parler toujours vrai ».

Néanmoins, au cours des rapports diplomatiques européens, les anciennes tares, *les querelles de prestige et de préséance*, ne cessèrent pas de rester un danger pour le résultat définitif acquis par la diplomatie des Torcy. Etant le signe extérieur de la puissance toujours grandissante de la France, ils contribuèrent — dans un siècle où le formalisme était un symbole — à alarmer l'Europe inquiète de l'excès de la prédominance française.

En politique et en diplomatie, des méthodes nouvelles apparaissent, *méthodes de hauteur et de brutalité*. C'étaient des pratiques que Richelieu évitait avec soin en leur préférant des négociations subtiles et continuelles. D'autre part, les mœurs

(1) Le Foreign Office ne sera organisé qu'en 1782.

de l'activité diplomatique restèrent les mêmes : un empirisme souple couvert par une phraséologie insinuante. Louis XIV, aussi bien que ses ministres, ont cru aveuglément à la toute puissance de l'argent. S'ils ont obtenu des résultats inespérés en Angleterre, ils ont fini par être déçus sur le continent : la politique de surenchère des amitiés a conduit la France à l'isolement moral qu'elle a connu à la fin du règne du Roi Soleil : « après moi le déluge ».

Mais de tous ces démêlés de passions, la technique diplomatique est sortie rajeunie en même temps que mûrie : les moyens d'information et d'action furent augmentés et intensifiés. Des procédés et des modes de négociations furent établis pour la conclusion d'un traité de paix, d'un traité d'alliance ou de partage. En outre, les traités et les articles secrets, les articles séparés — point connus dans les premiers temps de relations politiques — se reproduisirent fréquemment parmi les actes du cabinet de Louis XIV. C'est également à cette époque que les traités de commerce apparaissent, timidement il est vrai, mais en faisant plus corps avec les traités d'alliance ou de paix, ayant leur contenu spécial et accompagnés de tarifs complets. D'autre part, Louis XIV a senti la lenteur d'action des institutions fonctionnant en vue de régler les différends internationaux, tels les congrès. Il a fait de fréquents efforts pour s'en prémunir. C'est pourquoi, il recourait volontiers aux négociations d'homme à homme ; on peut le considérer comme un précurseur de la tendance moderne des accords particuliers plurilatéraux, recommandés par certaines assemblées internationales d'après guerre.

Avec Callières et Wicquefort, la diplomatie française — mûrie par l'époque de Louis XIV, époque classique entre autres — reçut sa théorie que M. C. G. Picavet qualifie de « stylisation élégante et un peu morte de la pratique et des usages ». Grâce à ces efforts, l'organisation diplomatique de la France servit — au XVIII^e siècle — de modèle à l'Europe. On l'admirait, on la craignait, on s'inspirait d'elle, on l'imitait.

En dehors des documents et ouvrages cités à la fin du volume :

AUCEZUNE (Mse d') : « Abrégé de la vie de M. le marquis de Torcy », Biblioth. Nle, Mss fr. 10.668. — AMELOT DE LA HOUSSAYE : « Histoire du Gouvernement de Venise ». — ARMINGAUD (J.) : « Venise et le Bas-

Empire. Paris, 1868. — BASCHET (A.) : « Les archives de Venise ». Paris, 1870. — « L'histoire de la Chancellerie secrète de Venise. Paris, 1880. — « Les Princes d'Europe », Fr. I^{er}, Phil. II, Catherine de Médicis, d'après les rapports des ambassadeurs vénitiens. — BONNAL (Ed.) : « Chute d'une République — Venise », (d'après les archives de la République). Paris, 1885. — BERGENROTH : « Calandar of letters despatches and state papers relating to the negociation between England and Spain ». — BENOIST (Ch.) : « L'influence des idées de Machiavel », Cours de l'Académie de Droit international de La Haye, tome 9, 1925-IV. — « Le Machiavélisme de l'Antimachiavel. Paris, 1915. — BOUGEANT (P.) : « Histoire du traité de Westphalie », composée sur les mémoires de la Cour et des Plénipotentiaires de France. Paris, 1744. — BRIQUET : « De l'origine et des Progrès des Charges des Secrétaires d'Etat ». Biblioth. Nle, Mss fr. 18243, f^o 48. — CHANUT : « Mémoires et négociations ». Paris, 1676. — MAULDE LA CLAVIÈRE (de) : « La Diplomatie au temps de Machiavel ». Paris, 1892, 3 vol. — MACHIABEL : « Œuvres et correspondances ». — COMMINES : « Mémoires ». — DALVOUD (Louis) : « Le Marquis de Pomponne ». — D'AVAX : « Correspondance ». Paris, 1887. — FLASSAN (de) : « Histoire générale et raisonnée de la diplomatie française ». Paris, 1809, 7 vol. — ALBERICO GENTILI : « De Legationibus », éd. Carnegie, 2 vol. — GUICCIARDINI : « Histoire de l'Italie ». — GACHARD : « Les monuments de la diplomatie vénitienne » (1853), t. XXVII, des Mémoires de l'Académie Royale de Belgique. — GARDEN (Cte G. de) : « Traité complet de la Diplomatie », 3 vol. Paris, 1883. — « Code diplomatique de l'Europe ou Principes et maximes du droit des gens moderne ». Paris. — « Répertoire diplomatique », annales du Droit des Gens et de la politique extérieure. Paris, 1861. — « Tableau historique de la Diplomatie ». — HOLTZENDORF (Fr. de) et RIVIER (A.) : « Introduction au droit des gens ». — JUSSERAND (J.) : « L'Ecole des Ambassadeurs », 1934. — « Grotius étudié par les secrétaires d'Ambassade française en 1711 », 1929. — KRAUSKE (Otto) : « Die Entwicklung der städigen Diplomatie vom XV^e Jarhundert bis 1818 », dans t. V, fasc. des Staats und socialwissenschaftlichen Forschungen. — LA BRUYÈRE : « Les Caractères ». — LEVIS-MIREPOIX (E. de) : « Le Ministère des Affaires Etrangères », 1793-1933. Angers, 1934. — LUCAY : « Les Secrétaires d'Etat depuis leur institution jusqu'à la mort de Louis XV ». — MARTIN (l'Abbé J.) : « La Diplomatie florentine au XIV^e siècle », d'après les lettres des chanceliers Coluceio Salutati. *Revue d'histoire diplomatique*, 1913, I, p. 41. — « La diplomatie occidentale à Constantinople au XV^e siècle », *idem*, 1915, V, p. 650. — NYS : « Les commencements de la diplomatie et le droit d'ambassade jusqu'à Grotius ». *Revue de droit international et de législation comparée* (Bruxelles), 1^{re} série, t. 15 et t. 16, p. 15 et 157. — PICAVET : « La diplomatie française au temps de Louis XIV. — POMPONNE : « Mémoires ». Paris, 1860. — REUMONT (A.) : « Della Diplomazia italiana dal secolo XII al XV ». Florence, 1857. — RAUMER : « Historischer Taschenbuch », 1841. — ROUSSEAU DE CHAMOY : « L'idée du parfait ambassadeur ». — SATOW (Sir Ernest) : « A guid to international practice ». London, 1917. — TORCY : « Mémoires » (1687-1713). Ed. Detitot. — « Journal » (1709-1711). Ed. par Masson, Paris, 1884. — VAN DER ESSEN : « Les origines et le développement de la diplomatie à l'époque moderne XVI^e et XVIII^e siècles ». Extrait de la *Revue générale* (belge),

mai et septembre 1924. — WHEATON (Henry) : « Histoire du Progrès du Droit des Gens en Europe et en Amérique, depuis la paix de Wesphalie jusqu'au Congrès de Vienne ». Leipzig, 1841. — WILLIAMS (V.) : « Les méthodes de travail de la diplomatie », dans le Recueil des Cours faits à l'Académie de Droit international de La Haye, t. 4 (1924). — WICQUEFORT (de) : « L'ambassadeur et ses fonctions ». La Haye, éd. Johnson, 1724, 2 vol. — ZELLER : « La Diplomatie française vers le milieu du xvi^e siècle ».

CHAPITRE II

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR LA CONDUITE DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE EN FRANCE

Les arguments de droit invoqués à son appui au xvii^e siècle. — La tradition. — Les légistes. — Les publicistes. — Les Chambres de Réunion. — Traditions et nouvel esprit au xviii^e siècle.

Pour bien comprendre le sens et l'esprit dans lequel les négociations engagées par la diplomatie française de l'Ancien Régime furent menées, il convient de connaître d'abord les idées directrices et les tendances de cette diplomatie.

Il existait dans la diplomatie française de l'Ancien Régime une *tradition*. Cette tradition fut pour beaucoup dans les directives de la politique étrangère. Même lorsque de nouvelles orientations s'écarteraient de l'ancienne ligne de conduite s'imposèrent, la tradition ne cessa pas d'exercer une influence parfois décisive sur la diplomatie française ; cela reste vrai même pour la diplomatie de la Révolution (1) « la tradition agit par l'instinct et non par réflexion ; elle s'insinue insensiblement dans les esprits, elle ne s'apprend point par une leçon, par un effort subit de la volonté », écrivait A. Sorel dans « De l'origine des traditions nationales dans la politique extérieure avant la Révolution ».

La politique des rois de France a été le résultat de la nature des choses. « Arrêtée par l'océan, les Pyrénées, la Méditerranée, les Alpes, la royauté française ne pouvait s'étendre que vers l'Est et vers le Nord, dans les Flandres et les pays qui formaient, lors de l'avènement des Capétiens, les duchés de Lorraine et de Bourgogne. Elle y tendit naturellement. De là, et dès que la monarchie française fut constituée, un inévitable

(1) Voir la IV^e Partie du présent ouvrage.

conflit avec l'Allemagne » (1). En outre, cette politique se fondait sur un fait et était animée par une ambition, l'empire de Charlemagne, vers lequel les rois de France dirigeront leurs ambitions et que Napoléon crut un jour avoir réalisé. Philippe Auguste (1180-1223) y avait songé ; Philippe le Bel (1285-1322) s'y attacha avec conviction. Ses successeurs continueront ses efforts.

Il est intéressant de savoir de quelle manière une politique étrangère dont la destinée était la destinée de la nation française même, était conduite.

On en trouve une succincte description dans le rapport par lequel le Comité de la Convention motivait dans l'An III (1793) la constitution de ses bureaux diplomatiques : « Depuis Henri IV jusqu'au Régent, les rois ou les premiers ministres dirigeaient, lisaient et signaient de leurs propres mains les dépêches. Le ministre n'était qu'un scribe, un secrétaire d'Etat des volontés du maître. Ce maître était l'héritier de quelques principes, de quelques actions, bases des vues de la Maison de Bourbon au préjudice des Maisons rivales. Nos tyrans ne s'écartèrent jamais de ces actions et, forts de l'industrie nationale, ils parvinrent à donner à la France les degrés d'étendue qui en ont fait la puissance la plus terrible au dehors ». Ce fragment n'est pas exempt de critiques, surtout en ce qui regarde le règne de Louis XV. S'il est vrai que la royauté s'était mise en possession de l'absolutisme le plus complet, il n'est pas moins vrai que le roi ne pouvait pas exercer tout seul les attributs de cet absolutisme. Il fut contraint à abandonner à ses ministres un pouvoir effrayant dont il ne devait rendre compte qu'à lui-même, pendant qu'il n'avait sur eux aucun moyen de contrôle sauf la disgrâce. Tant que le roi fut Louis XIV, les choses allèrent à peu près bien. Mais dès qu'un roi dépourvu de la volonté et du génie du Roi Soleil prit le sceptre, l'omnipotence ministérielle fit d'immenses progrès. Le roi dut plier. Dans l'impuissance de faire prévaloir sa volonté publiquement, il recourut à l'intrigue, à la correspondance secrète sur laquelle nous allons nous arrêter plus loin.

Pour atteindre le but de leur politique, les rois firent appel aux légistes qui en devinrent ainsi l'instrument juridique des

(1) Sorel, *op. cit.*

réalisations diplomatiques ou guerrières. Parmi ceux-ci, les gens d'Eglise y comptent pour beaucoup. C'est parmi eux qu'on recruta les « négociateurs et les procéduriers, les faiseurs de plans et les fournisseurs de prétextes. Ils proposent, ils négocient, ils connaissent l'Europe et les Princes, mieux encore la France, et leur maître » (1). Ils représentent la tradition dans la politique étrangère. Parmi eux, mérite d'être mentionné Pierre du Bois, avocat des causes royales à Coutances (1300). Dans son traité de « l'abrègement des guerres et des procès », adressé au roi Philippe le Bel, il s'inspire de la légende et du Digeste. La légende lui rappelle Charlemagne qu'il allègue comme exemple à suivre pour les rois de France. Le Digeste lui offre les prétextes et les formes subtiles et pratiques. Pour soutenir leur thèse, thèse destinée très souvent à justifier une politique agressive, tous les arguments semblent bons aux légistes. On tâche de chercher dans les origines du grand empire des droits à la succession de Charlemagne.

Cela se produisit au moment où se posa la question de l'héritage de Bourgogne par le mariage de l'héritière avec Maximilien d'Autriche. La rivalité de la maison de France et de la maison des Habsbourg devint inévitable. On vit alors un travail formidable des légistes pour donner une base juridique à l'action diplomatique de leur roi. On étudia le droit romain pour bâtir une théorie qui ressemble à la réserve de souveraineté, la souveraineté domestique d'après guerre, mais qui a de plus un aspect agressif. Le domaine est insaisissable, indivisible et imprescriptible et on découvre que le roi de France a des droits à revendiquer partout. On fit des commentaires de César et des écrits de Strabon le bréviaire des politiques. La théorie des limites naturelles y trouve sa justification : « la Gaule est bornée par les Pyrénées, les Alpes et le Rhin ». De l'autre côté du Rhin, on répond par le même feu d'artifices. Mais toute cette pratique diplomatique n'avait rien de juridique « la géographie et la géologie, l'histoire et la légende, les commentaires de César et le geste de Charlemagne, le code théodosien et les lois barbares, les précédents de l'empire romain et les chartes du Moyen-Age, tous les arguments semblaient bons, les procès servaient au moins à faire nombre » (2).

(1) Sorel, *op. cit.*

(2) Sorel, *op. cit.*

Dans l'esprit des meneurs de ce temps-là, les *conquêtes nécessaires* à la sûreté de l'Etat deviennent une revendication des *droits de l'Etat*. Et la seule limite c'était l'intérêt, la raison d'Etat : « C'est bon à prendre seulement ce qu'on peut garder ».

En France, la tradition politique à laquelle Henri IV et Sully donnèrent plus de force — à savoir abattre la Maison d'Autriche et fonder en Europe une république d'Etats chrétiens sous l'influence directe de la France — est suivie par tous les gouvernants. De Pierre du Bois jusqu'à Sieyes, la diplomatie française suit ce courant d'idées ; Henri IV, Richelieu et Mazarin l'illustrèrent.

Richelieu, dans un mémoire adressé à Louis XIII, lui confia son opinion que si la France soutenait la cause des princes protestants d'Allemagne contre la Maison d'Autriche, ces princes remettraient au roi de France tout ce qu'ils tenoient en deçà du Rhin ». C'était une politique de points d'appui extérieurs. Et pour ouvrir la route il fallait s'emparer de la Lorraine. On trouve dans les documents relatant la politique de Richelieu, la manière d'agir en une telle occasion. Il fallait un plan politique et stratégique ; Richelieu le rédigea et l'exposa dans le mémoire cité plus haut. Mais il fallait régler également les questions qui touchaient de plus près au sujet que nous nous sommes proposés d'étudier : *il fallait trouver une procédure, des prétextes, des justifications et, si possible, des justifications de droit*. Cette charge revint à un conseiller qui rédigea un mémoire dont le titre fut « Quel est le plus sûr moyen pour réunir à la France les duchés de Lorraine et de Bar ». D'après ce mémoire, l'Empereur n'a aucun droit sur les terres qui sont « en deçà du Rhin ». S'il les possède, il ne le fait que par usurpation. Selon certaines sources historiques, Philippe le Bel aurait conclu un traité à Vaucouleurs avec l'empereur Albert — on se demande aujourd'hui encore s'il en a existé un — par lequel il était dit que les limites de la France seront « jusqu'à la rivière du Rhin, ainsi que d'ancienneté ».

A cette double action s'ajoute celle des *publicistes*. Ils avaient surtout le rôle de former l'opinion publique. *Richelieu voulut que sa politique fût nationale et que le public le soutînt*. Ce fut l'œuvre de Chantereau-Lefèvre dans ses « Considérations historiques sur la généalogie de la Maison de Lorraine » (1642), de Denis Godefroy dans ses « Mémoires et instructions pour

servir dans les négociations et affaires concernant les droits du Roi » (1645). Donc, même au xvii^e siècle, l'opinion publique n'est pas négligée. C'est déjà une force sociale et elle influence d'une manière assez faible, mais pourtant sensible, les directives de la politique étrangère de la France. Et cela précisément parce que la tradition en fut pour beaucoup dans cette politique.

La tâche des légistes et des publicistes devint beaucoup plus importante et en même temps plus difficile avec le règne de Louis XIV. Ce fut le règne des « guerres de limites ». Voici ce qu'écrivait un contemporain, Bayle : « Tant qu'il restera un pouce de terre à gagner, ce sera un levain et un ferment infailible de nouvelles guerres ». Louis XIV soutint sa politique extérieure par des moyens de négociations et des prétextes tout juridiques. Mais parfois, il interpréta à sa façon les normes juridiques. Ainsi, écrit Mignet dans « l'Introduction à l'histoire de la Succession d'Espagne », « Louis XIV invoqua une coutume locale pour établir son droit à une partie des Pays-Bas ; il la détourna de son application civile pour la transporter dans l'ordre politique et lui faire régir la transmission des couronnes, ou tout au moins des provinces. Il appliqua le même procédé au règlement des litiges de frontière et à l'établissement de la souveraineté exclusive de l'Etat dans les territoires litigieux ». De même, Louis XIV recherche l'appui de ses Parlements et veut que leurs décisions soient reconnues par les puissances. « Il invoque le droit civil contre le droit féodal. Les décisions du droit étaient soutenues par la force » (1).

C'est Louvois qui exécute les arrêtés des Parlements. C'est le même qui eut l'idée de « *Chambres de Réunion* », commission formée dans le Parlement de Metz, et étendue à des commissions analogues instituées à Besançon et à Brisach, en 1675, pour rechercher les anciennes dépendances des pays concédés à la France par les traités de Westphalie, d'Aix-la-Chapelle et de Nimègue, afin de prononcer la réunion de ces dépendances à la couronne. C'est ainsi que Louis XIV se fit adjuger le comté de Vaudémont, Sarrebourg, Saarbrück, Salm, une partie du Luxembourg, Hombourg, Deux-Ponts Courtrai avec une partie de l'Alsace inférieure.

(1) Précis d'histoire moderne, ch. XIX. Michelet.

Ce ne fut que par la paix de Ryswick (1697) qu'il fut obligé de restituer la plus grande partie de ces acquisitions. Mais il garda Strasbourg.

En même temps les légistes dépouillaient les dossiers.

Cette politique trouvait en Turenne et Vauban des adeptes moins enthousiastes. Ils conseillaient au roi de ne prendre par la guerre que ce qu'ils pouvait garder par la paix.

Par la suite, les desseins devinrent plus modestes. En 1748, M. d'Argenson répondait à ceux qui blâmaient la France de ne s'être point annexé la Belgique « Impossible de garder cette belle conquête à la barbe de toute l'Europe déjà trop jalouse de la Maison de France ».

Mais, écrivait déjà M. de Vergennes dans son « Mémoire à Louis XVI » (1) « La France constituée comme elle l'est, doit craindre les agrandissements bien plus que les ambitions ». Il lui traçait la politique qui fera de la France l'arc de voûte du système européen. « Placée au centre de l'Europe, elle a droit d'influer sur toutes les grandes affaires. Son roi, semblable à un juge suprême, peut considérer son trône comme un tribunal institué par la Providence pour faire respecter les droits et les propriétés des souverains : la Justice et la Paix régneront partout... ».

Ces paroles ne recouvraient pas des desseins cachés ; elles étaient l'expression d'un cœur droit, la conclusion à laquelle était arrivée un diplomate clairvoyant et expérimenté.

A partir de ce moment, la France, renonçant pour elle-même aux conquêtes, avait le droit d'exiger que les autres y renonçassent. Laissons au grand Albert Sorel de présenter la nouvelle idéologie qui dominera la politique extérieure de la France pendant les dernières années de l'Ancien Régime : « Groupant autour d'elle et protégeant les Etats faibles, contenant les forts, elle demeurerait au premier rang : la prudence lui conseillait de maintenir un équilibre qui, quelque large que fût la part qui lui serait faite, ne pouvait être modifié que dans son détriment. C'étaient les conseils de l'expérience et de l'intérêt bien entendu. Les grands principes de droit public qui dominent alors dans les esprits conduisent à la même conclu-

(1) Archives du Ministère des Affaires Etrangères. Mémoires et doc., t. 446, n° 32, fol. 3.

sion. Un élément nouveau s'impose aux calculs des politiques. Il y a un droit moral qui prime les droits écrits : c'est le droit des peuples à disposer de leur sort » (1).

(1) Sorel, *op. cit.*

ARGENSON (d') : « Mémoires ». — BOURGEOIS (E.) : « Colbert de Croissy et les Chambres de Réunion ». *Revue hist.*, 1888. — FLASSAN : « Histoire raisonnée de la Diplomatie française » (premiers trois tomes). — GÉRARD (A.) : « La tradition française dans la politique des frontières ». — « Le "Système classique" de notre diplomatie ». *Revue d'histoire diplomatique*, 1920. — LEGRELLE : « La Diplomatie française et la Succession d'Espagne ». Gand, 1888. — LEMAIRE (A.) : « Les lois fondamentales de la Monarchie française d'après les théoriciens de l'ancien régime ». Paris, 1907. — LOUIS XIV : « Œuvres ». Ed. Grimoard, 1806, 6 vol. — MICHELET : « Précis d'Histoire moderne ». — MIGNET : « Mémoires relatifs à la Succession d'Espagne sous Louis XIV ». Paris, 1835-1842. — POMPONNE : « Mémoires ». Paris, 1860. — SOREL (Alb.) : « De l'Origine des traditions nationales dans la politique extérieure avant la Révolution ». — « L'Europe et la Révolution », t. 1^{er}. — TAINE (H.) : « Les origines de la France contemporaine. L'Ancien régime », 1904, 2 vol.

DEUXIÈME PARTIE
LA DIPLOMATIE EUROPÉENNE
AU XVIII^e SIÈCLE
(L'ANCIEN RÉGIME)

CHAPITRE I

L'EUROPE DIPLOMATIQUE AU XVIII^e SIÈCLE

Bref aperçu historique des positions respectives des Puissances. — Les traités d'Utrecht et le nouveau droit public. — Les diplomates et les « Despotés éclairés ». — La sécurité collective au XVIII^e siècle : l'équilibre politique ; son évolution et sa déviation : le système co-partageant, ses deux formules juridiques.

Arrivés au terme de la vue rétrospective que nous nous sommes proposés, nous croyons utile de tracer le cadre historique, de faire un bref tour d'horizon, de l'époque sur laquelle nos recherches porteront.

Entre les traités d'Utrecht (1713-1715) et la fin de la monarchie française (1791) s'étend une période pendant laquelle la politique européenne varie plus qu'elle ne l'a jamais fait auparavant. Après la guerre de la succession d'Espagne, toutes les puissances qui y avaient pris part, épuisées d'hommes et d'argent, n'aspirent qu'au repos. *L'ancien système politique éprouve de grandes modifications* ; les deux monarchies qui par leur rivalité avaient assuré l'équilibre de l'Europe, la France et la Maison d'Autriche, voient de nouveaux émules se placer à côté d'elles. Les autres puissances se félicitent de ce que de nouveaux contrepoids garantissent leur existence. A cette époque se forment trois grands Etats qui bientôt pèseront d'une manière décisive dans la balance des forces européennes ; ce sont la Russie, la Prusse et l'Angleterre.

La Russie, victorieuse de la Suède, acquiert par ses conquêtes de l'ascendant en Europe. C'est un nouveau facteur avec lequel la France doit compter dans sa politique nordique.

La Prusse, se parant de la dignité royale, annonce une noble ambition justifiée par le génie de Frédéric Guillaume I^{er}. Des finances bien administrées, des troupes aguerries et l'acquisition de la Silésie la placent au premier rang. Des principes

politiques d'une extrême simplicité, mais qui devraient être méditées par les meneurs d'hommes contemporains, assurèrent la grandeur de la Prusse en Europe : *l'Etat ne doit être engagé au dehors qu'autant que son intérêt s'y trouve ; cet intérêt n'est pas à chercher dans de lointaines combinaisons d'avenir ou dans la persistance des traditions anciennes, mais dans des avantages immédiatement réalisables*. En outre, la Prusse pratiqua une politique de « bussinessman » qui ne saurait pourtant donner les mêmes résultats aujourd'hui : toute alliance était pour elle un marché, et toujours un marché à court terme où elle ne faisait que de minimes avances qu'elle subordonnait à des gains sûrs et prochains. « Fritz, halte dich an das Reele » disait le Roi-Sergent à son fils, le futur Frédéric le Grand.

De son côté, l'Angleterre devient la reine des mers ; son industrie toujours active, un commerce immense et les ressources qu'elle demande à des emprunts organisés sur de nouveaux principes, lui permettent d'entretenir une marine formidable et de défendre partout ses intérêts économiques et coloniaux.

La Russie surgissant au sein des affaires européennes grâce au génie novateur de Pierre le Grand, les accroissements de la Prusse, les progrès rapides de la Grande-Bretagne, donnent une nouvelle tendance à la politique européenne : ainsi, à l'occasion de la guerre maritime entre la France et l'Angleterre (1778-1783) on voit les Etats du Nord former une union d'un genre nouveau, la Neutralité Armée (1780) dont le but était de maintenir la liberté du commerce menacée par les belligérants. La Révolution française vient annuler ces combinaisons ; le lien des Etats est rompu. Mais de l'autre côté de l'Atlantique une nation à peine née progresse à pas de géant.

La politique et les négociations diplomatiques, quoique demeurées pendant cette période fidèles aux anciennes traditions, n'en subissent pas moins le prestige des opinions et des influences jusqu'alors inconnues. De grands écrivains que les Cours se disputaient y apportèrent les lumières de leurs esprits et l'autorité de noms universellement célèbres. Bien que placés en dehors des cabinets diplomatiques et quoiqu'ils n'exerçassent pas d'influence directe sur les décisions de chaque jour, leurs écrits et leur parole contribuent puissamment à agrandir la sphère des idées et, par là, à introduire dans la société de nouvel-

les habitudes et de nouveaux sentiments dans plusieurs Cours d'Europe. On s'éloigne de plus en plus des idées et des principes machiavéliques ; les esprits du temps sont de plus en plus attirés par le sentimentalisme de Bernardin de St-Pierre (1) et, plus tard, par la philanthropie de Jean-Jacques Rousseau. On vit des souverains et des hommes d'Etat aspirer au titre d'écrivain et passer leur vie dans la société des gens de lettres. Un tel mouvement dans les esprits devait nécessairement amener une révolution notable dans la politique : aussi voit-on les caractères des princes et des ministres d'alors en subir l'influence. Les guerres ne sont plus l'unique titre de gloire des souverains tels l'auteur de « l'Antimachiavel » et de Catherine III. Frédéric II répondait le 24 mai 1770 à Voltaire, en raillant à son ordinaire : « Comment ! Monsieur le Saint, vous vous étonnez qu'il y ait une guerre en Europe dont je ne sois pas ! L'Impératrice de Russie peut guerroyer à son aise : elle a obtenu de Diderot, à beaux deniers comptants, une dispense pour faire battre les Russes contre les Turcs ».

Dans le même ordre d'idées, *on exige des ambassadeurs des qualités en accord avec l'esprit du temps*. De plus en plus, on leur demande de l'élévation de caractère, de la noblesse de conduite, des qualités de cœur et surtout une haute culture. On voit Pecquet écrire dans son « Discours sur l'art de négocier » (1737) que le métier d'ambassadeur est devenu une vocation sacrée à laquelle on doit se préparer dès l'enfance. Les ambassadeurs sont considérés par Pecquet comme des hommes qui tiennent en leurs mains l'avenir de leur pays. S'éloignant de la réalité de l'époque — comme nous le verrons plus loin — et imitant en cela beaucoup de ses contemporains, l'auteur cité fait de l'envoyé une espèce de prêtre de la Paix qui doit travailler et présider à la promovation de la bonne entente entre les hommes et non pas alimenter une politique d'agression. Toujours est-il qu'auprès des « despotes éclairés » on n'envoie que des ambassadeurs ayant les qualités mentionnées plus haut.

Les hostilités et leur sauvagerie coutumière furent adoucies autant que l'état des choses pût le permettre. D'ailleurs, d'ordinaire les peuples n'avaient pas à souffrir directement des guerres ; ils n'engageaient pas encore toutes leurs forces car on

(1) Le « Projet de Paix Perpétuelle » avait été publié à Utrecht en 1713.

était encore au temps des armées de métier ; les peuples payaient les guerres par l'impôt et par la misère.

L'esprit de conciliation fait des progrès sensibles : le congrès de Cambrai (1725) et de Soissons, la médiation de la France entre la Russie, l'Autriche et la Porte contribuèrent à le répandre. A la suite du développement du commerce sur les mers, la jurisprudence maritime — dont l'étude avait été jusqu'alors plutôt négligée — fut encadrée en des règles plus sûres. La juridiction consulaire fut mieux précisée et restreinte à ses justes limites : les consuls n'auront plus désormais aucune mission politique à remplir.

Mais ce qu'il faut noter surtout, c'est l'évolution de la politique étrangère que, dès 1711, Torcy, le maître diplomate du règne de Louis XIV, avait signalée : « ce n'est pas assez que les actions des rois soient accompagnées de justice et de raison, il faut que leurs peuples en soient convaincus ».

Jusqu'à la fin du xvii^e siècle, les intérêts des souverains et leurs volontés se confondaient avec ceux des nations. *Au commencement du xviii^e siècle on voit apparaître un nouveau droit public.* A partir de 1688, sous l'influence de la Hollande et de l'Angleterre, les théories du droit national avaient profondément changé les relations européennes. Jusqu'alors, le droit public était dominé par la conception traditionnelle de la monarchie absolue de droit divin et successive. Un prince héritier ne pouvait renoncer à son droit à la couronne puisqu'on admettait qu'il héritait nécessairement par le sang et par la volonté divine. Par les traités d'Utrecht, les actions des souverains et, après leur mort, leur succession furent soumises à l'examen des autres puissances. Ainsi, les clauses de ces traités exigent la renonciation de Marie-Thérèse, femme de Louis XIV, à l'héritage espagnol. Les combinaisons diplomatiques basées sur les pactes de familles perdront désormais beaucoup de leur ancien prestige. Dans le même traité d'Utrecht, conclu avec l'Angleterre, Louis XIV a dû reconnaître comme reine d'Angleterre la reine Anne et, implicitement, les actes de la Révolution de 1688 qui avaient écarté du trône d'Angleterre l'héritier légitime Jacques II et ses descendants. *On voit donc les souverains soumis au contrôle de leurs propres peuples. A partir de ce moment on assiste à la collision des droits opposés des peuples et des princes.*

Donc Louis XIV admettait déjà, sous la pression de l'Angleterre, « que les successions monarchiques et princières seraient réglées, non sur les droits héréditaires des souverains, mais par les intérêts et la volonté des peuples. Les traités constitutionnels ou internationaux limiteraient désormais le droit dynastique, les souverains ne seraient plus les propriétaires mais les usufruitiers de leur royaume, suivant qu'il plairait au peuple de les appeler ou non au gouvernement. C'était l'effet des doctrines qui avaient triomphé par la Révolution de 1688 et que les successeurs de Guillaume III imposaient ensuite à l'Europe. *L'évolution constitutionnelle de l'Angleterre était la cause et le signal d'une évolution analogue du droit public européen.* Non seulement « elle faisait la loi à l'Europe », mais elle lui donnait les lois. Bientôt les Habsbourg subirent cette loi nouvelle, après avoir contribué à y soumettre les Bourbon. On vit Charles VI, pour régler sa succession, consulter les populations de son empire, et les puissances européennes. « C'est le concours des suffrages publics ou tacites qui établit ou confirme le pouvoir des rois sur une nation », écrit à cette époque l'un des publicistes les plus autorisés de l'Europe, Rousset de Missy. Et les écrivains français eux-mêmes consacrèrent cette grande victoire morale remportée par les Anglais sur leur roi, par les éloges et le crédit qu'ils donnèrent à leur doctrine politique et à leur Constitution » (1).

Pour concilier ces deux forces qui s'affrontaient, la monarchie et le peuple, *il fallait désormais des diplomates d'une éducation et d'un esprit nouveaux.* C'est ce que Torcy comprit. Il voulut acheminer la diplomatie française dans cette voie mais il n'en eut pas le loisir car la Régence lui enleva la charge de ministre des Affaires Etrangères. Le personnel de la diplomatie officielle continua d'être formé d'hommes honnêtes et dévoués, mais qui s'orientaient toujours d'après des maximes vieilles. A défaut d'une diplomatie nouvelle au service exclusif de la France, on vit apparaître — à côté de la diplomatie officielle — une diplomatie occulte qui servit avant tout les intérêts du Régent et fraya passage dans la politique à des hommes nouveaux auxquels la diplomatie officielle, traditionnelle, fermait les portes.

(1) Bourgeois (E.) « Manuel de politique étrangère », t. I, p. 240.

Mais, malgré l'évolution notée en ce qui regarde les nouvelles qualités requises du candidat ambassadeur, le caractère général de la diplomatie est resté le même ; la diplomatie était considérée toujours comme l'instrument d'une politique agressive ; elle préparait — le cas échéant — les guerres et aidait les monarques au moment de conclure la paix d'en retirer le plus de profits possibles. L'ambassadeur est obligé de rester un « vir bonus peregri missus ad mentiendum reipublicae causa » (un honnête homme que l'on envoie à l'étranger mentir pour le besoin de l'Etat), expression attribuée à Sir Henry Watton (milieu du xvi^e siècle).

La raison d'Etat excusait tout. Les hommes d'Etat ne sont plus tourmentés au xviii^e siècle de scrupules de moralité comme ils le furent parfois auparavant. Les agrandissements de la Prusse comme ceux de l'Angleterre furent les fruits d'une politique égoïste et ambitieuse ; et l'égoïsme fut une fois de plus très sain. Les successeurs de Frédéric II et de Catherine II leur en surent gré. Il n'en est pas moins vrai que ces égoïstes philosophaient. Leurs amis les philosophes appelèrent leur système politique le « despotisme éclairé ». Il leur semblait que le correspondant de Voltaire et la protectrice de Diderot gouvernaient leur royaume conformément à la raison pure. En réalité, ils ne le faisaient qu'en hommes d'Etat, mûris par les leçons de l'Histoire et de l'expérience. S'ils philosophaient avec les philosophes, ils usaient de la force et de la ruse avec leurs voisins. Du point de vue international, les « lumières » de leur action n'apparaissaient sinon pour assombrir les territoires arrachés à la Pologne.

D'ailleurs, *le rapt et l'aventure étaient dans l'esprit du temps*. Les espions fourmillaient partout. Frédéric II les employait avec beaucoup de succès pour prévenir la formation des coalitions dirigées contre la Prusse. Au xviii^e siècle, tout le monde intrigue. Faute d'un contrôle de la Nation sur les puissances publiques, les aventuriers et les étrangers se fraient passage aux plus hauts emplois. Alberoni, Ripperda, Goerz, Bonneval, M. de Valcroissant, Ferrières-Sauvebœuf et jusqu'à ce baron de Neuhaus qui se tailla en Corse un royaume éphémère, tous ont un « air de famille » (1).

(1) Voir les causes pour lesquelles les aventuriers étaient employés à l'étranger par la diplomatie officielle, dans le Ch. VII, 2^e section, IV, 2 (M. de Valcroissant).

Dans la lutte sans merci pour l'hégémonie, la seule limite est l'intérêt de l'Etat lui-même. Jamais les paroles de Kant « les Etats considérés dans leurs rapports extérieurs réciproques, sont naturellement dans un état non juridique. Cet état est un état de guerre quoiqu'on ne fasse pas toujours nécessairement la guerre, et qu'il ne soit pas nécessairement une hostilité ouverte et permanente », ne furent plus vraies.

Contre le danger de l'extérieur, les Etats cherchèrent des moyens propres à assurer leur sécurité. Les jeux des intérêts avaient conduit les peuples depuis l'antiquité, à l'idée de l'équilibre. On crut ainsi assurer à l'Europe un certain degré de sécurité collective ; *mais au cours du XVIII^e siècle, cette idée évolue, change de formule et se déforme.*

Au XVI^e siècle et au XVII^e siècle, la politique d'équilibre visait à barrer la route à la monarchie universelle. Elle fut la pièce maîtresse du système politique de Henri VIII d'Angleterre. La reine Elisabeth poursuivit le jeu. Dans l'entrevue qu'elle eut avec Sully à Douvres, la « regina virgo » donna au principe de l'équilibre politique la meilleure définition que nous connaissons : « il s'agit de partager l'Europe en Etats à peu près égaux afin que, leur force étant en équilibre, ils craignent de s'offenser et n'osent méditer de trop grands projets ». Les traités de Westphalie en firent l'application à l'Allemagne. *En même temps, le principe de l'équilibre revêt un autre aspect : en Italie, il est pratiqué entre de petites républiques* qui, sans ambitionner à l'hégémonie universelle, travaillent sans cesse à s'agrandir aux dépens les unes des autres.

C'est sous ce second aspect que nous apparaît au commencement du XVIII^e siècle la lutte des coalitions européennes contre la politique d'agrandissement territorial menée par Louis XIV. *Avec l'apparition parmi les grands Etats de la Prusse et de la Russie, la politique de l'équilibre n'est plus seulement une coalition des Etats menacés par une grande puissance. Elle se double d'un système de contre-poids dont l'objectif n'est plus la protection de l'intégrité territoriale des Etats qui la pratiquent. De défensive, elle devient agressive.* Une grande puissance admet en principe l'accroissement territorial aux dépens des Etats faibles, mais à une condition : que tout accroissement d'une puissance rivale soit compensé d'un accroissement équivalent à son propre profit. *C'est le système co-partageant.*

Ainsi, le principe de l'équilibre fut détourné de son objectif normal et utilisé pour légitimer la violation des droits les mieux établis. Catherine II s'engageait, par le traité russo-polonais de 1768, à conserver, défendre et assurer l'intégrité de la Pologne. Ce traité ne l'empêcha pas le moins du monde à suivre l'exemple de son confrère littéraire Frédéric II et de procéder au premier partage de la Pologne, seulement quatre ans plus tard. Quoique ne se piquant pas de philosophie, Marie-Thérèse fit preuve de plus de scrupules : elle hésita pendant six mois, craignant que l'atteinte à l'intégrité de la Pologne entacherait son honneur et sa réputation en Europe. Finalement, menacée en septembre 1771 par Frédéric II d'une coalition russe ou prussienne, elle fut obligée de marcher avec les deux compères. Ce qui mit sur les lèvres de Frédéric II un mot aussi cynique que savoureux : « l'impératrice Catherine et moi sommes des brigands, mais cette dévote d'impératrice comment a-t-elle arrangé cela avec son confesseur ? »

Lors du troisième partage de la Pologne (1795), le système co-partageant changea à son tour de formule : l'Autriche trouva que les normes d'après lesquels les partages précédents avaient été opérés, à savoir l'égalité absolue des parts, étaient contraires à ses intérêts. En 1785, l'Autriche réclama et obtint non l'égalité actuelle des parts mais l'égalité politique proportionnelle à l'état des forces respectives, antérieures au partage, des puissances co-partageantes.

La Révolution, après avoir proclamé la liberté des nations, ne fera — en dernière analyse — que renverser toutes les barrières et continuer ces funestes exemples. *Napoléon* se servira de l'équilibre comme d'un instrument apte à briser les coalitions, en détachant les puissances épuisées et qui préféraient à la poursuite de la guerre, des avantages territoriaux immédiats.

Les préoccupations morales en matière de politique internationale ne réapparaissent qu'à l'occasion du congrès de Vienne, dans la *lettre de Talleyrand à Metternich* : « l'équilibre doit être fondé sur la justice et la légitimité et soutenu par les grandes puissances ». Mais il faut encore nous demander si cette déclaration de principe du maître enchanteur ne couvrait des suggestions d'intérêts nationaux, intérêts qui furent pour autant dans les traités d'antan qu'ils le sont de nos jours, malgré les

apparences trompeuses de la période immédiatement post-bel-
lique (1919-1928).

En dehors des documents et ouvrages cités à la fin du volume :

BROGLIE (Duc de) : « Un manifeste diplomatique de Voltaire ». *Revue d'histoire diplomatique*, 1887, page 13. — CAPEFIGUE : « Louis XV et la société du XVIII^e siècle ». Paris, 1842, 4 vol. — DELAUDAUD (L.) : « Scènes de la vie diplomatique au XVIII^e siècle » (1712-14). *Revue du XVIII^e siècle* (1914). — DUBOIS (L.-R.) : « Frédéric le Grand d'après sa correspondance politique ». Paris, 1503. — FAUCHILLE (Paul) : « La Diplomatie française et la Ligue des Neutres », 1780. Paris, 1893. — FRÉDÉRIC II : « Histoire de mon temps ». — « Mémoires ». Paris, 1866, 2 vol. — METTERNICH (Prince de) : « Mémoires, documents et écrits divers », 1^{re} partie 1713-1815 (2 vol.) ; 1880-1885 (8 vol.). — PITTEURS HIÉGAERTS (Maris Amélie de) : « Les idées et les goûts d'un grand seigneur au XVIII^e siècle, d'après le journal inédit du Duc de Croy (1718-1784) ». *Revue d'histoire diplomatique*, 1908, I, p. 301. — ROCQUAIN (F.) : « L'esprit révolutionnaire avant la Révolution (1715-1789) ». Paris, 1878. — SCHLOSSER (Fréd.-Christ.) : « Geschichte der achtzerten Jahrhundert ». Heidelberg, 1843-46, 7 vol. — « Histoire des rév. polit. et littér. de l'Europe au XVIII^e siècle ». Paris, 1825, 2 vol. — TALLEYRAND : « Mémoires ». Paris, 1891-1892, 5 vol.

CHAPITRE II

LES INSTRUCTIONS AUX AMBASSADEURS

Leur contenu. — Leur évolution au point de vue technique. — Les chefs-d'œuvre du genre. — Les instructions laissent une grande liberté d'action aux envoyés.

Il était de coutume, du temps de l'ancienne diplomatie, de rédiger une instruction écrite lors du départ de chaque ambassadeur, pour guider le nouvel envoyé à la Cour auprès de laquelle il était accrédité.

A la différence des lettres de créance — l'acte qui fixe la qualité et les pouvoirs généraux de l'agent — et des pleins pouvoirs — l'acte qui lui confère la capacité juridique nécessaire à la conduite d'une négociation — les instructions étaient destinées aux diplomates seuls ; elles n'étaient pas un *mandatum manifestum*, selon l'expression de Vattel.

Les plus anciennes instructions qui nous soient parvenues sont celles que Venise donnait à ses envoyés. A la fin du ^{xii}^e siècle, à une époque où l'Europe était en continuelle fièvre guerrière, la sage République, détournant ses yeux du continent, fendait avec ses vaisseaux les vagues bleues de l'Adriatique et se dirigeait vers le riche et fabuleux Byzance. Nous avons déjà vu que c'est à Constantinople que les Vénitiens eurent les premières ambassades permanentes. La première instruction que nous connaissons est encore celle qui accompagnait Navigaioso et Donat, ambassadeurs du doge Henri Dandolo en 1198, en route vers Byzance. On reste émerveillé à la lecture de cette pièce, de la netteté, de la précision du style, de la sagesse du jugement de ces gens qui brillaient d'un éclat de civilisation supérieure parmi leurs contemporains (1). Cette pratique fut continuée pendant les siècles qui suivirent. Les archives de Ve-

(1) Voir le texte dans Armingaud, *op. cit.*, et R. de Maulde, *op. cit.*

nise gardent encore aujourd'hui ces monuments d'une époque disparue.

De cette noble tradition, la diplomatie française renoua le fil. Les instructions aux ambassadeurs français méritent un intérêt spécial. Elles étaient de deux sortes :

1° *celles données en vue d'une négociation spéciale et déterminée.* Ces instructions revêtaient la forme d'une simple lettre lorsqu'on voulait qu'elles pussent être montrées à des personnes étrangères à la mission, mais partisans de la politique française. Il en fut ainsi de la lettre qu'adressa M. de Lionne au secrétaire Rousseau, laissé à Stockholm par l'ambassadeur Pomponne, lors du retrait de ce dernier en août 1668. C'était une véritable instruction que devait connaître le chancelier Magnus, comte de Lagardie, chef du parti français en Suède (1).

2° *Les instructions données en vue des relations permanentes.* C'est cette seconde catégorie qui présente le plus d'intérêt et la seule d'ailleurs comprise dans le « Recueil des instructions données aux ambassadeurs et aux ministres de France depuis les traités de Westphalie jusqu'à la Révolution Française ». D'une manière générale, elles contenaient l'exposé des relations antérieures de la France avec la Cour où l'envoyé était accrédité, l'état des questions pendantes entre les deux Cabinets et enfin le tracé de la ligne de conduite jugée la plus avantageuse pour l'avenir. En outre, dans plusieurs instructions, des affaires de détail, des affaires personnelles et des faits épisodiques se mêlent aux grandes négociations. On ressent, parfois, les passions sous l'expression desquelles se trouvait le relateur.

En outre et en dehors de toutes ces considérations, *une évolution, un perfectionnement remarquable des instructions s'est produit au xvii^e et surtout au xviii^e siècle.* Pour pouvoir mieux apercevoir cette évolution, il convient de nous placer à trois époques : à la fin du xvi^e siècle et au commencement du xvii^e, dans la seconde moitié du xvii^e siècle, enfin dans la seconde moitié du xviii^e siècle, époque à laquelle l'évolution était terminée. Nous allons faire ressortir — brièvement — les caractères respectifs de ces trois types d'instructions. Nous analyserons ensuite le type évolué :

(1) Voir Mignet, *op. cit.*, t. 3, pages 272, 278 et 381.

1) En 1607, le président Jeannin est envoyé ambassadeur de France en Hollande. C'était un personnage qui jouissait à la Cour de la réputation d'être un très habile homme. En quittant la France, il emportait avec lui deux mémoires qui lui faisaient savoir l'intention de son maître touchant les affaires qu'il avait à négocier, entre autres la négociation de la paix avec les Provinces-Unies. Pour la conduite de la négociation et pour son exécution, le roi s'en rapporte à l'habileté de l'ambassadeur. « S. M. ordonne le présent mémoire estre dressé et le restre délivré pour leur servir de témoignage de ses intentions et commandements et non leur prescrire aucune loy réglée en ce qu'ils auront à exécuter ». A quoi, M. de Villeroy, secrétaire d'Etat, ajoute : « le Roy entend que vous tiriez de vous mesme la principale instruction de ce que vous aurez à faire en ce voyage. » Le Roi lui-même s'explique dans une lettre qu'il écrivit à l'ambassadeur en 1608 « je me confie tant en vous et aux soins que vous avez du bien de mon service, que vous élierez mieux le party qui sera utile à mon service, que je ne le vous puis prescrire et ordonner d'ici ». *C'est ce manque d'ordres précis au cours de la mission, surtout cette liberté d'action laissée aux envoyés, qui forme la caractéristique de l'ancienne diplomatie.* Notons que ce caractère tient en grande partie à la *lenteur des communications*. Il tient en outre à l'*absence d'un Ministère des Affaires Etrangères organisé et spécialisé*, ainsi qu'à la *situation prépondérante des envoyés*. Ce ne sont pas des gens de carrière, ce sont des personnalités jouissant dans leur pays d'une situation sociale et d'autant de prestige que le Secrétaire d'Etat chargé de l'expédition des Affaires Etrangères où — après la constitution d'un ministère des Affaires Etrangères — d'autant de considération à la Cour que le Ministre de « l'Etranger » lui-même. C'était très souvent une diplomatie de grands seigneurs dont l'éclat portait ombrage aux modestes, habiles et acharnés travailleurs qu'étaient les premiers-commis, les antécresseurs des secrétaires généraux du Ministère des Affaires Etrangères et à leurs subordonnés. Les pleins pouvoirs que les ambassadeurs emportaient avec eux étaient très étendus. Les instructions portent la même marque. Surtout lorsque l'ambassadeur est un personnage important et lorsqu'il ne s'agit pas d'une négociation précise prévue et déjà envisagée par l'Etat. Dans ce dernier cas, l'Instruction est plus précise, plus minu-

tieuse. Des lettres et des instructions complémentaires lui succédaient. Néanmoins, l'envoyé gardait toujours une liberté d'action qu'on ne saurait plus accorder aux ambassadeurs du xix^e siècle.

Telle fut l'ambassade de François Walsingham, envoyé en 1570 par la reine Elisabeth d'Angleterre à la Cour de France, auprès de Charles IX. Quoique envoyé permanent, Walsingham était chargé d'une mission précise très délicate : il devait sauvegarder les intérêts des protestants de France et intervenir auprès de Charles IX en faveur du roi de Navarre, du Prince de Condé et de l'amiral de Châtillon que le roi avait pris en aversion. L'instruction dont Walsingham était muni était une pièce très bien tournée. Mais le fond de l'affaire restait toujours très désagréable pour l'envoyé : il devait se mêler d'une intrigue que le roi de France pouvait considérer comme une affaire domestique. Walsingham, après avoir connu le caractère de son Instruction, demanda des éclaircissements supplémentaires et il ne traversa la Manche que lorsqu'il connut la volonté précise d'Elisabeth, touchant toutes les particularités de l'affaire. La mission lui fut d'ailleurs facilitée par l'attitude pacifique de Charles IX.

2) Nous avons vu que la France, sous la direction de Richelieu, de Mazarin et de Louis XIV, a réussi non seulement à raffermir et à organiser la conduite de sa politique extérieure, mais aussi à faire progresser l'institution diplomatique par l'exemple qu'elle a donné à l'Europe, qui l'a imitée depuis. Les deux de Brienne, Lionne, Pomponne, Colbert de Croissy, son fils Torcy, donnèrent un éclat particulier au Département de l'Etranger et à ses actions.

Suivons l'évolution des instructions pendant cette deuxième période. Leur trait essentiel — par rapport aux instructions que nous avons déjà vues — est *l'ampleur dans l'information et l'indication des moyens à employer, des procédés qui puissent avoir prise et donner les résultats souhaités*. 1660 « Mémoire pour servir d'instruction au Sieur Colbert de Vaudières, intendant et président au Conseil souverain d'Alsace, s'en allant de la part du roi en la Cour de Vienne », rédigé par Lomenie de Brienne, Secrétaire d'Etat des Affaires Etrangères, Mazarin étant premier Ministre. L'envoyé est le frère cadet de Jean-Baptiste Colbert, contrôleur des Finances et il deviendra lui-même

Secrétaire d'Etat des Affaires Etrangères en 1679, sous le nom de Marquis de Croissy. Ses instructions, qui embrassaient toutes les affaires au lendemain de la Paix de Westphalie, accusent un certain manque de méthode dans la rédaction. Par rapport aux instructions du début du siècle, celle-ci est remarquable par l'ampleur et par l'étendue des objets qu'elle embrasse. Il est à noter le caractère concret qu'elle revêt, ses termes précis et ses propositions positives: *Aucune préoccupation de s'élever vers une conception de politique générale européenne* : « En second, troisième, etc... lieu, ledit Sieur Colbert saura que... » Le temps employé est presque constamment le futur de l'impératif.

1679 « Mémoire pour servir d'Instruction au Sieur Marquis de Vitry allant de la part de S. M., envoyé extraordinaire, vers l'Empereur ». Rédigé par Pomponne, Ministre des Affaires Etrangères. En 1680, le même titre pour les Instructions du Marquis de Aebeville, envoyé à la même cour, rédigées par Colbert de Croissy, après la paix de Nimègue. Les deux pendant le règne de Louis XIV; la seconde après la disgrâce de Pomponne, qui correspond à la reprise en main par Louis XIV de la direction et surtout de l'organisation des Affaires Etrangères. Par rapport à l'Instruction que nous avons analysée, ces deux dernières accusent un perfectionnement sensible : elles sont encore plus détaillées, plus riches en renseignements, en formules de ligne de conduite. Enfin, mieux rédigées au point de vue de l'expression des idées. Leurs rédacteurs ordinaires, les premiers commis, évitaient de donner à la pensée des formes trop accusées et trop précises qui couraient le risque de borner plus qu'il n'était nécessaire la conduite d'une heureuse négociation et d'enfermer la liberté des négociations dans des limites trop étroites. Elles constituent, par ailleurs, le type qui fut suivi pendant le reste du règne de Louis IX. Certaines des instructions rédigées par Torcy sont de véritables chefs-d'œuvre. *Le contenu* : l'exorde de l'instruction énumère les raisons qui ont attiré le choix du roi sur le diplomate auquel elle est destinée. Puis suit un *résumé historique de la situation politique*. Ce résumé est long et complet. Des indications très précises sont données sur *l'étiquette et le cérémonial*. A cette occasion, on croit utile de constituer toute une galerie de *portraits psychologiques* : roi, ministres, favoris et favorites y sont dépeints.

On insiste sur leur attitude vis-à-vis de la France — et le cas échéant — sur leur vénalité. Suivent des paragraphes relatifs au *chiffre*, à la *correspondance à entretenir* avec le roi et à la *relation obligatoire à faire au retour*. L'instruction comporte parfois des *mémoires secrets*, des *compléments*, des annexes, des appendices. En outre, comme l'ambassadeur ne limitait pas ses fonctions exclusivement aux négociations politiques, on voit parfois s'ajouter à son bagage informatif une *instruction économique*, œuvre du contrôleur général des Finances.

Le type le plus accompli de l'instruction diplomatique de l'époque se trouve dans les archives de la diplomatie pontificale. Nous osons même avancer que l'instruction générale remise par la Secrétairerie d'Etat aux nonces du Saint-Siège atteint une perfection inégalée par les rédacteurs des diplomaties laïques (1). L'instruction comprend trois parties :

A) *Un protocole* : La Secrétairerie d'Etat rappelle la nomination du nonce et fait l'éloge de ses qualités.

B) *Le corps* : On passe en revue les questions les plus importantes. Les matières y sont exposées méthodiquement, selon de grandes divisions générales, par exemple : I Pays-Bas : 1) Situation politique ; 2) Situation religieuse. II. Angleterre : 1) Situation des catholiques anglais, etc... Pour chaque point de l'instruction, le rédacteur donne d'abord un exposé historique ; cet exposé est suivi de conseils ou des ordres pour continuer la négociation sur ce point. Dans l'ensemble, l'instruction générale permet une grande liberté au nonce ; elle sera d'autant plus grande qu'ils sont éloignés de Rome.

C) *La Finale* : On s'occupe de la question d'ordre pratique : itinéraire du voyage, composition de la mission, chiffre, etc...

En France, la contribution la plus considérable à la rédaction des instructions est celle du secrétaire d'Etat. Le conseil d'en Haut en a souvent communication. Nous avons fait ressortir plus haut l'importance du personnel extérieur de l'ancienne monarchie. Dans cet ordre d'idées, citons le cas de Pomponne qui, envoyé en Hollande, rédigea lui-même ses instructions, avec l'acquiescement du ministre de l'Etranger, Lionne, qui les trouva si parfaites qu'il les soumit à la signature royale sans

(1) Voir le texte dans A. Cauchie et R. Maere, *op. cit.*

rien y changer. Et ce n'est pas là un cas unique : déjà en 1650 Lomenie de Brienne, ministre des Affaires Etrangères, écrivait à Chanut, ambassadeur du Roi en Suède : « Vous voulez pourtant de moi quelque information sur le sujet du traité qui va se faire, et moi je proteste que si j'avais à y être employé je tâcherais d'obtenir de vous ce que vous me demandez ». Plus tard, vers 1756, le comte de Broglie — ambassadeur en Pologne — rédige des plans d'action politique en vue de la conflagration imminente entre la Prusse, la Russie et l'Angleterre, d'un côté, et la France, l'Autriche et la Pologne de l'autre. Il ne serait pas osé d'avancer que le comte de Broglie fut le véritable ministre des Affaires Etrangères du roi de Pologne, Philippe Auguste II lors de l'invasion de la Saxe par Frédéric II.

3) Enfin, *avec la seconde moitié du XVIII^e siècle et surtout avec M. de Vergennes, les instructions touchent à la perfection.*

Si l'on compare l'une des instructions de M. de Vergennes avec le type assez évolué des instructions de Brienne, on se rend vite compte du progrès accompli. *De concrète qu'elle était vers 1660, l'Instruction s'élève vers les vues générales, vers l'esprit de système, vers l'abstraction : les faits* — quoique pris judicieusement en considération — n'arrêtent pas les vues de l'auteur vers l'élaboration d'une *conception générale de l'Europe*. A ce point de vue, l'Instruction du baron de Breteuil peut être considérée comme un *véritable traité de politique*.

Cette évolution correspond à la réalité politique de la France respectivement en 1660 et 1774. Au premier de ces moments historiques, la France travaillait à sa transformation territoriale : son but était la réunion des territoires suivant les principes que nous avons étudiés au chapitre consacré au rôle de la tradition dans la conduite de la politique étrangère. La diplomatie revêtait nécessairement l'aspect d'une action très précise. Au XVIII^e siècle, la France a atteint ses buts. Les annexions sont opérées. Il importe maintenant de les conserver. C'est la grande et sage idée de M. Vergennes. Aussi, dans ses instructions, s'attache-t-il à raisonner.

En outre, à la lecture de ces deux instructions, une autre différence ressort. Mazarin et Lomenie de Brienne, en rédigeant l'Instruction de Colbert, ne se préoccupent pas de confier à l'envoyé un ouvrage bien ordonné ; *M. de Vergennes — au contraire — divise savamment son écrit en chapitres et en para-*

graphes. Tout est géométrique dans ses exposés. L'information abonde, les conclusions se dégagent d'elles-mêmes. Il est à noter l'absence des habituels portraits psychologiques des instructions du temps de Louis XIV. Ils ne sauraient plus trouver place à côté des idées de politique générale. La seule réserve qu'on puisse faire est sur le style : il est un peu lourd. *L'étendue et la minutie des instructions varient* suivant l'importance des Cours auxquelles elles s'appliquent et selon qu'il s'agit d'une instruction donnée à un envoyé chargé d'une négociation spéciale ou à un envoyé permanent. Il arrivait souvent, d'ailleurs, que les deux genres d'affaires fussent confiées à une même personne. Le contenu de l'instruction variait encore selon les aptitudes, surtout selon l'expérience et la renommée de l'envoyé, enfin, selon la personnalité plus ou moins forte du monarque et du secrétaire d'Etat chargé de la correspondance diplomatique.

Parmi les instructions rédigées par M. de Vergennes, le « *Mémoire pour servir d'instructions au Sieur Baron de Breteuil*, allant résider à Vienne en qualité d'ambassadeur extraordinaire du Roi près de Leurs Majestés Impériales et Royale Apostolique » (1774) est l'une des plus complètes et des plus intéressantes.

Rappelons les conditions politiques des rapports de la Cour de Vienne et de Versailles à ce moment. A ce point de vue encore, il est intéressant de rapprocher cette instruction de celle de Colbert de Vaudières. Celle de 1660 donne le premier mot de la politique française avec l'Autriche. Elle fixe les conditions de la politique de rivalité. La deuxième donne le dernier mot de la politique de l'Ancien Régime : elle résume les conditions de la politique d'alliance. Louis XVI et M. de Vergennes essayaient de faire rentrer les relations de la France et de l'Autriche dans le véritable esprit du traité de 1756, qui semblait avoir mis fin à la rivalité de la Maison de France et de la Maison d'Autriche. Par ce traité, la France demandait à l'Autriche de paralyser les alliées de l'Angleterre sur le continent. L'Autriche demandait à la France d'écraser la Prusse. Cette alliance fut fatale à la France : l'Autriche ne fournit point le secours nécessaire pour que la France, tranquille sur le continent, pût se consacrer à sa guerre coloniale et maritime. Au contraire, Joseph II se tournant vers la Prusse à la suite des entrevues qu'il eut en 1769 et 1770 avec Frédéric II, adopta une politique

de neutralité dans les différends entre l'Angleterre et la France. Et cela après que Louis XV, au cours de la guerre de Sept Ans, subordonna la cause de la France à celle de Marie-Thérèse, se fit battre par l'Angleterre et perdit ses colonies : le Canada, la Louisiane et les Indes. Le baron de Breteuil — dont l'application, le zèle et le talent avaient inspiré la confiance du roi — fut chargé de la délicate mission de ramener l'alliance de 1776 — compromise depuis — à son objet naturel et à son principe indiqué plus haut. On se rend bien compte — de nos jours — des difficultés que M. de Breteuil pouvait rencontrer. Il n'avait pas à sa disposition les moyens de communication rapides et par lesquels il aurait pu recevoir des instructions adéquates à la marche des affaires. Aussi, celle que M. de Vergennes, ministre des Affaires Etrangères, lui remit, est un véritable traité de politique. *Analysons ce type parfait d'instruction :*

Chapitre 1^{er}. — Du système politique de la cour de Vienne relativement aux principales puissances de l'Europe. L'on y étudie les principaux traités du système politique de la Maison d'Autriche avec la Russie, la Porte, la Prusse, l'Angleterre et avec presque tous les autres pays d'Europe. Et de cet exposé, M. de Vergennes en donne la triple raison : a) Parce que la connaissance des intérêts, des vues et de la conduite de cette Cour est indispensable à quiconque est chargé de négocier avec elle ; b) afin de ne pas mêler ces détails à la partie active de ce mémoire ; c) parce que « le coup d'œil suffira à l'ambassadeur du Roi pour le diriger dans ses recherches et dans ses observations sur un point aussi important ».

Chapitre II. — Des alliances du Roi et particulièrement de celles avec la Maison d'Autriche. Dans ce chapitre, M. de Vergennes cherche à tracer une conception générale de l'Europe politique autour de 1774. Cette fois, il donne des instructions plus précises, surtout à l'égard de ce que le Roi considère comme la base de sa politique, le Pacte de Famille, qui l'unissait à l'Espagne. L'ambassadeur, sans articuler jamais une comparaison désobligeante, cherchera à faire sentir à la Cour de Vienne, dont la jalousie à ce sujet était connue, que cette alliance est le pivot du système politique du Roi et que « toute autre alliance n'est pour le Roi qu'une affaire de choix, de sentiment ou de convenance ».

Chapitre III. — Des avantages respectifs de notre alliance avec la Cour de Vienne et de la conduite politique du Roi à cet égard. M. de Vergennes trace le système que le roi se propose de suivre vis-à-vis de la Cour de Vienne et comme toute recommandation se contente de dire : « Ces dispositions guideront le sieur Baron de Breteuil dans sa conduite et dans son langage ». Quoique ce chapitre contienne l'essentiel de la mission du Baron de Breteuil, on n'y trouve pas d'instructions détaillées. On fait un exposé de la situation et on compte sur l'habileté et l'expérience de l'envoyé. Ce qui nous fait penser qu'il y a eu une entrevue et qu'il a reçu des instructions verbales bien plus importantes que les instructions écrites qui nous sont parvenues.

Chapitre IV. — Du système politique du Roi vis-à-vis des autres puissances de l'Europe.

Enfin, un dernier chapitre et peut-être le plus important à notre point de vue spécial :

Chapitre V. — Des affaires particulières à traiter avec la Cour de Vienne. Il était d'usage de tracer — dans les instructions qu'un ambassadeur recevait avant de quitter Versailles — un tableau du caractère et des affections personnelles des Souverains auprès desquels on accréditait l'envoyé. On ne doit d'ailleurs pas perdre de vue, comme l'observe Pradier Fodéré, qu'« autrefois il s'agissait moins pour le ministre public accrédité à l'Etranger de faciliter les relations internationales, qui sont l'une des conditions de progrès de l'humanité que de scruter les secrets des Cours, d'opposer les intrigues aux intrigues » (1). M. de Vergennes renonce à en faire cas : « ces tableaux sont rarement exacts et toujours plus curieux qu'utiles ». De Breteuil — tout en se basant sur des correspondances qui lui ont été déjà communiquées — devra dégager de ses propres observations, sur les lieux, une opinion. Mais la mission ne s'arrête pas seulement à l'accomplissement des tâches uniquement politiques. De Breteuil doit étudier aussi :

a) L'état intérieur de la monarchie autrichienne, et à ce point de vue les principes et les résultats de l'administration ;

b) Il accomplira la mission des attachés militaires de nos jours. Il se fera une idée bien précise des forces militaires ;

(1) Cours de droit diplomatique. Avant-propos.

c) Enregistrera les principaux événements qui se sont passés sous ses yeux. En outre, il rédigera :

1° Un tableau général de la situation de la Cour de Vienne relativement aux trois ordres de questions cités au-dessus ;

2° Un mémoire particulier contenant un résumé de ses négociations à Vienne, des négociations des autres Cours à Vienne, de ce qui concernera le cérémonial, de ce qui sera relatif au caractère et aux inclinations des princes et de leurs ministres ;

3° A la fin de sa mission : un mémoire général qui constatera la situation où la Cour de Vienne se trouvait au moment de son départ, relativement à tous les points qui pourront fixer l'attention du Roi ;

4° Un inventaire de toutes les instructions reçues, des chiffres et de tous les papiers concernant son service. Tous ces documents doivent être remis en original au ministère des Affaires Etrangères, à la fin de la mission. Ensuite on procédait à une vérification rigoureuse. C'est seulement après que cette vérification avait été faite qu'une décharge était donnée.

En outre, la Monarchie entendait utiliser pour l'avancement de l'esprit français les immenses relations que les ministres entretenaient. C'est pourquoi, conformément à un mémoire adressé à tous les ambassadeurs le 12 août 1751, les envoyés de la France étaient obligés de dresser, chaque mois, et d'adresser au Département des Affaires Etrangères à Paris, la liste des livres et autres ouvrages publiés dans les Etats de leur résidence. Ils devaient juger l'ouvrage même et concourir à l'enrichissement de la bibliothèque du Roi et à la perfection du Journal des Savants.

Si l'on néglige les divisions originales en chapitres, *on peut partager la plupart des instructions de la seconde moitié du XVIII^e siècle en cinq parties :*

1° le tableau de la situation politique ;

2° les conclusions objectives ;

3° les conclusions destinées à l'agent ;

4° la tâche à réaliser ;

5° les instructions proprement dites.

Les instructions étaient rédigées sous forme de mémoire ; on employait la troisième personne et le style indirect.

Une question se pose : *l'agent diplomatique pouvait-il s'écarter de ces instructions* ? En fait, cela s'est produit toutes les fois que les circonstances changeantes l'ont demandé. De Martens (1) nous en cite un exemple classique : lors des négociations entre l'Espagne, l'Angleterre et la France en vue de la paix de Paris, l'ambassadeur espagnol d'Arenda avait reçu l'instruction d'exiger la restitution de Gibraltar en échange d'un équivalent. L'Angleterre offrit — sous la forme d'un ultimatum déguisé — les deux Florides contre Gibraltar. D'Arenda connaissait la nécessité impérieuse pour l'Espagne de mettre fin à une guerre désastreuse pour elle. Aussi, pour aboutir à la paix, dut-il s'incliner avec le risque de désobéir à ses instructions.

Un autre exemple : à l'occasion des négociations qui devaient aboutir à la paix de Belgrade, M. de Villeneuve, ambassadeur de France à Constantinople, outrepassa ses instructions et admit la neutralisation de l'Azof (1739). Ce n'était qu'une petite concession que la France consentait. La Paix de Belgrade lui offrait une sorte de prééminence diplomatique.

Aussi, Rousseau de Chamoy conclut-il en parlant des instructions : « Enfin, c'est le plan sur lequel il doit travailler à la règle de ses actions ; mais, comme les affaires, le gouvernement et les intérêts changeant souvent, par des accidents imprévus, ces instructions ne peuvent être des règles certaines dont l'ambassadeur ne doive s'écarter. Dans ces occasions on lui envoie, ou il demande de nouveaux ordres quand le temps le permet ; mais lorsque les affaires pressent trop pour les attendre, comme il doit connaître les intérêts de son maître, il peut et il doit prendre son parti suivant les conjectures, et ce sont là les occasions où l'on distingue l'habile homme et le véritable négociateur d'avec l'homme du commun et le ministre ordinaire et sans distinction » (2).

(1) *Le Guide diplomatique*, t. I, page 73, édition 1851.

(2) « L'idée du Parfait Ambassadeur », page 6. Pédone (Extrait de la *R.G.D.I.P.*).

En dehors des documents et ouvrages cités à la fin du volume (spécialement les 26 volumes du « Recueil des Instructions données aux Ambassadeurs de France ») :

CAUCHIE (A.) et MAERE (R.) : « Recueil des instructions générales aux nonces de Flandre ». Bruxelles, 1904. — D'EON (Chevalier) : « Lettres, mémoires et négociations ». Paris, 1764. — MARTENS (Ch. de) : « Le Guide diplomatique », 5^e édition. Leipzig, 1866. — MAULDE (R. de) : « Les Instructions diplomatiques au Moyen-Age ». *Revue d'histoire diplomatique*, 1892, IV, page 602. — MIGNET : « Histoire des négociations relatives à la Succession d'Espagne ». — RASDAF (de) : « Mémoires et négociations secrètes », 1789. — VAN DER ESSEN (Léon) : « Le rôle de l'Ambassadeur au XVII^e siècle ». *Revue belge de philologie et d'histoire*, 1923, t. II, pages 305 et suiv. — WALSINGHAM (de) : « Mémoires et instructions secrètes pour les ambassadeurs », trad. par Boulesteis de la Contie. Amsterdam, 1770-1777.

CHAPITRE III

LES DÉPÊCHES DES AMBASSADEURS

Leur contenu. — La brillante correspondance des ministres et des ambassadeurs de France. — « Dispacci », « Rubricarii » et « Relazioni » (Technique de la Diplomatie vénitienne) ; leur valeur.

Au cours de leurs missions, les envoyés entretenaient une correspondance régulière avec la Centrale du Ministère des Affaires Etrangères, avec le titulaire de ce Département ou ses aides immédiats, les premiers-commis en France. Il existe dans toutes les archives des Ministères des Affaires Etrangères des recueils de « Correspondances politiques », classées selon les pays. On trouvera ainsi : Corres. polit. Angleterre. T. X, folio Y.

La correspondance politique des envoyés de France est remarquable. Remontons à celle des diplomates du règne de Louis XIV. C'est à cette époque que la diplomatie française connut des artisans d'un talent extraordinaire et d'un éclat incomparable. Les dépêches qu'ils envoyèrent sont des modèles et comptent parmi les chefs-d'œuvre du genre. En outre, elles ont une remarquable valeur littéraire. Celles des ambassadeurs de France près la Cour de Suède en font la preuve (1). C'est près de cette Cour que la diplomatie de Louis XIV et de Louis XV destina ses meilleurs représentants. La raison en est évidente : la Suède, encore très puissante, fut pour la Maison de France un instrument dans la lutte qu'elle menait contre les Habsbourg. Aussi, des diplomates de premier mérite y furent accrédités : MM. Chanut, d'Avaux, Feuquière, Pomponne, Courtin, Breteuil et Vergennes.

Ces hommes s'imposaient un travail immense. Voici ce

(1) Voir Min. Aff. Etrang., corresp. polit. Suède.

qu'en pense M. Geoffroy dans l'Etude introductive qu'il a faite au « Recueil des instructions aux ambassadeurs de France en Suède » : « on reste confondu si on calcule, rien que d'après les volumes qui nous restent, ce qu'écrivait en une semaine un Pomponne ou un Feuquière ».

En effet, l'ambassadeur correspondait d'abord avec le roi, « l'intention du Roy est que ses ambassadeurs aient l'honneur de lui écrire directement, lorsqu'ils auront quelque affaire ou circonstances particulières importantes à mettre sous les yeux de S. M. et, dans ces sortes d'occasions, le comte d'Usson adressera ses dépêches au roi, suivant l'usage constamment pratiqué sous le règne de Louis XIV ; elles devront être à cachet volant et renfermées dans un paquet pour le Ministre des Affaires Etrangères » (1). Mais le mémoire que l'ambassadeur adressait au roi ne contenait pas les détails « qui ne lui paroîtront pas mériter également l'attention de Roy » ; de ceux-ci il rendait compte au Ministre des Affaires Etrangères. Mais au cas contraire, lorsqu'il faisait une longue dépêche au souverain, il était de règle d'en faire une succincte au ministre.

En outre, l'ambassadeur correspondait avec le secrétaire d'Etat chargé des « Etrangers » ; avec les confidents du roi, avec les autres ministres et avec tous les agents français occupant des postes extérieurs de quelque importance au point de vue d'une action commune. Saint-Simon écrit que d'Avaux, étant près du roi d'Angleterre rendait compte des affaires générales aux deux ministres de la guerre et des Affaires Etrangères ; des troupes, des munitions, des mouvements et des projets de guerre à Louvois ; des négociations du Cabinet, de la conduite du roi d'Angleterre à Colbert de Croissy. Le roi exigeait que leurs dépêches fussent précises, substantielles et justes. D'ailleurs, il les aidait dans leur tâche en leur envoyant des suppléments d'instruction. Mais ces dernières ne suffisaient pas pour que l'ambassadeur pût accomplir sa mission avec succès. Il était essentiellement nécessaire qu'il fût toujours bien informé de ce qui se passait dans son pays. Or, « les secrétaires d'Etat ne font si fréquentes dépêches à l'ambassadeur et ne lui donnent toujours avis de ce qui se passe à la Cour et en l'Etat si souvent comme ils le voulaient bien et

(1) Voir Instruction au comte d'Usson, ambass. en Suède, 1774,

qu'ils seraient parfois expédients qu'il eût la connaissance pour les faux bruits que sèment ordinairement les ennemis d'un Etat, même en temps de guerre » (1). Aussi, Hotman suggère une idée, d'application courante de nos jours : « il sera fort bien d'avoir quelques amis en cour qui l'avertissent souvent de ce qui se fait, voire jusqu'aux moindres particularités par lesquelles il peut quelquefois faire jugement des choses d'importance »,

Pomponne était censé être tellement habile qu'on lui laissa le soin de dresser lui-même sa propre instruction. Quant à ses dépêches, voici comment elles étaient jugées par Lionne, le ministre des Affaires Etrangères, dans une lettre qu'il lui adressait le 25 juin 1666 : « Vous ne vous contentez pas de faire de delà des merveilles ; vous en faites encore dans le compte que vous en rendez qui ne peut être ni plus net, ni mieux couché par écrit ». De cet ambassadeur, Saint-Simon nous a laissé un innoubliable portrait synthétisant — à notre avis — le type parfait du diplomate. Le voici : « Ses yeux montraient de la douceur et de l'esprit ; toute sa physionomie, de la sagesse et de la candeur, un art, une dextérité, un talent singulier à prendre ses avantages en traitant, une finesse, une souplesse sans ruse qui savait parvenir à ses fins sans irriter, une patience qui charmait dans les affaires, et avec cela une fermeté et, quand il le fallait, une hauteur à soutenir l'intérêt d'Etat et la grandeur de la Couronne, que rien ne pouvait entamer ».

Dans sa correspondance, l'ambassadeur était amené à se diriger et à s'accommoder de l'humeur et de la volonté du souverain qu'il représentait, ainsi qu'à celle des ministres. Les dépêches sont longues et détaillées ou courtes et précises, suivant les personnes auxquelles elles sont adressées. Les lettres du Président Jeanin sont souvent très amples : elles étaient adressées à Henri IV qui prenait un grand plaisir à la correspondance. Louis XIII n'en prenait pas ; aussi, les ambassadeurs ne lui envoyaient que des lettres très succinctes. Telles sont les lettres de Bassompierre, ambassadeur en Espagne.

Dans ses premières dépêches, le ministre relatait la réception qu'on lui avait faite à la Cour ; cela avait beaucoup d'im-

(1) Voir Hotman « L'Ambassadeur » (1610), page 27.

portance, car, d'un côté, il pouvait se rendre compte de la considération qu'on avait pour son maître, d'un autre côté, cette réception donnait à l'envoyé la première idée de ce qu'il devait s'attendre au cours de sa mission. Les dépêches suivantes cristallisaient les observations de l'agent : il ne se contentait pas de faire un simple récit des affaires mais il tâchait de pénétrer aussi les raisons et les mouvements. D'ailleurs, le Roi le lui demandait expressément. Louis XIV montra à Colbert de Croissy qu'il n'était pas content de la façon dont il entendait faire sa correspondance pendant les premiers temps de son ambassade à Londres. Cet ambassadeur ne lui envoyait que des compliments. Aussi, Louis XIV notifia à ses ambassadeurs qu'il entendait connaître « les choses fâcheuses comme les autres » (1).

Malgré leur liberté d'initiative, les ambassadeurs usaient de beaucoup de retenue lorsqu'ils donnaient un avis de leur propre mouvement.

Les dépêches étaient écrites soit par l'ambassadeur lui-même, soit par le secrétaire — lorsque ce dernier pouvait en avoir connaissance. — Des copies en étaient faites. Le chiffre était employé souvent mais pas toujours. Il était souvent inefficace. Wicquefort cite Rossignol, un déchiffreur au service de Richelieu : « Il déchiffrait sans peine toutes les lettres qu'on lui présentait ; non seulement celles qui estoient écrites dans une langue qu'il entendoit, mais aussy celles qui estoient écrites en des langues tout à fait étrangères, dont il n'avait pas la moindre connaissance ». Même avant, au temps du règne de Henri IV, le déchiffrement était un art très avancé. François Viète, célèbre mathématicien, déchiffra un chiffre composé de cinq cents lettres que les Espagnols considéraient comme complètement impossible à éclaircir. Au bout de deux ans, lorsqu'il apprirent la nouvelle, ils se dirent que Henri IV avait employé la Magie pour trouver la clé de leur chiffre.

Une dépêche qui contenait de fausses nouvelles ou des avis déplacés pouvait attirer à l'envoyé des ennuis, non seulement de la part de son souverain mais aussi de la part de celui auprès duquel il était accrédité. Il en fut ainsi du Ministre des Provinces-Unies auprès de la Reine Christine de Suède. La

(1) Instructions aux ambassadeurs de France. Angleterre T. I, page XXVIII.

Reine s'étant procuré par ses services secrets des copies des dépêches du ministre en question, lui fit une sévère remarque qui ne fut pas sans diminuer les atouts du diplomate à la Cour où il défendait les intérêts de son pays.



Les chefs-d'œuvre du genre furent produits par les diplomates vénitiens. C'est encore la Chancellerie de la Sérénissime République qui fournit le plus important effort en vue de la centralisation des dépêches des envoyés à l'étranger. Elle procéda à une savante classification et annotation des dépêches et sut tirer parti des informations et des enseignements qui en découlaient. Les ambassadeurs vénitiens et la Chancellerie léguèrent à la postérité un trésor de documentation historique et diplomatique.

La plus ancienne dépêche dont le texte nous soit parvenu en son entier est la dépêche de l'ambassadeur Jacopo Tiepolo, adressée de Constantinople au doge Pietro Zani et datée du mois de décembre de l'année 1219 (1). Ecrite dans un latin moyenâgeux, peu recommandable au point de vue du style, elle contient déjà en germe les qualités de celles qui la suivirent : précision dans l'exposé des faits et dans les descriptions ; puissance évocatrice des caractères, faits et tendances des monarques et hommes politiques.

Les archives de Venise conservent 21.177 dépêches des ambassadeurs de la Sérénissime République, en mission dans divers pays. Ces dépêches, à côté de leur *importance diplomatique*, constituent une *source abondante d'information historique*. Malheureusement, deux incendies qui ravagèrent le Palais ducal, en 1574 et 1576, détruisirent toutes les collections de dépêches du Moyen-Age à la moitié du xvi^e siècle. Néanmoins, il en existe quelques copies, soit dans les collections de manuscrits des familles patriciennes qui — malgré tant de lois prohibitives — avaient pu conserver ainsi, pour l'honneur de leur aïeux, des papiers d'Etat, soit — en petit nombre — dans les dépôts publics de Venise. Malgré la copie ancienne de quelques correspondances des ambassades accomplies en France,

(1) Voir A. Baschet, *op. cit.*, page 272.

de 1530 à 1554, et dont copie ultérieure en a été faite par Giomo et Prédetti en 1878 pour la Bibliothèque Nationale (1), les collections de « dispacci » de France ne présentent cette parfaite unité et harmonie qui constitue leur haute valeur historique, qu'à partir de 1554 (Henri II) et jusqu'à 1797 (Directoire).

Pendant tout le temps de leur mission, les envoyés vénitiens envoyaient tous les jours des dépêches à la Sérénissime République. L'ambassadeur venait-il de quitter les appartements du prince ou des ministres ? La première des choses qu'il faisait c'était de résumer ce qui s'était passé. La pensée de son interlocuteur, toute fraîche prononcée, était notée avec soin sur le *carnet qui ne le quittait point*. Rentré à l'ambassade, il transcrivait ce qu'il avait noté sur son carnet sur les pages de la dépêche. C'est pourquoi, à la lecture de leurs dépêches, la première chose qui nous frappe est la manière dont ils mettaient en scène leurs interlocuteurs et la reproduction des dialogues mêmes. C'est encore pourquoi les « dispacci » vénitiens ont une saveur particulière que nous ne trouvons pas ailleurs. On ne saurait donner une meilleure idée d'ensemble du contenu et de la valeur de ces dépêches qu'en laissant parler M. A. Baschet qui a consacré de longues années à la recherche des trésors historiques amassés dans les archives de Venise : « Après étude et examen scrupuleusement faits de tous les documents que nous venons d'énumérer, nul, à quelque série qu'il appartienne, ne peut présenter l'intérêt si particulier qu'il faut reconnaître aux dépêches ordinaires des ambassadeurs. Pour les temps où les affaires de Cour et de cabinet ne se divulgaient et ne se vulgarisaient qu'avec une extrême difficulté, elles offrent des sources fécondes, incessantes même, des notions de tout genre et de toute nature. Elles sont l'histoire vivante et animée, et aussi vraie qu'il est possible à l'histoire d'être représentée vraie. Tout s'y rencontre et s'y trouve : exposé des faits au jour le jour, avis des changements dans le personnel politique, physionomie et caractère de ceux qui ont le principal

(1) Biblioth. Nationale, Manuscrits fonds Italiens, n^{os} 1714-1716 ; voir également « l'Inventaire des documents proven. des ambassad. vénitiens relat. à la France » (1554-1797). Copies de MM. Baschet, de Mas-Latrie ainsi que celles faites par les soins de la Bibliothèque Nationale elle-même.

gouvernement des affaires (1), conversations avec eux, recherche de leurs plans et projets, appréciation des idées courantes, événements intérieurs, mouvements et voyages de la Cour, arrivée des personnages étrangers tels que princes, visiteurs ou ambassadeurs et envoyés des puissances grandes ou petites, aperçus ingénieux exprimés çà et là sur les mœurs et les coutumes, en un mot tous les éléments qui font et qui sont l'histoire. Tels sont leurs titres variés et caractéristiques propres à leur donner le pas sur tous les documents diplomatiques du même temps (2).

Les plus anciennes débutent par une dédicace religieuse. Ainsi, en 1530, Antonio Gio Venier — ambassadeur en France — écrit : « In nomine Domini nostri Jesu Christi gloriosissimeque matris eius Virginis Marie ». Au XVIII^e siècle, pour se prémunir contre l'interception de la correspondance diplomatique pratiquée couramment par la plupart des Puissances, les envoyés donnent des numéros d'ordre à leurs dépêches et indiquent en outre s'il les font accompagner ou non de quelques autres documents ou copies, par les mots « Solo » ou « et copia ». Ainsi, Aloise Mocenigo écrit le 10 mai 1773 la dispacci « No. 4 et copia ». « Exempli gratia », cette copie contient la note et la réponse de la Pologne (5 mai 1773) adressées aux « Trois Cours Alliées de Berlin, Vienne et Pétersbourg » contre leurs prétentions sur la Pologne et demandant l'intervention des Puissances neutres. En outre, les ambassadeurs vénitiens envoyaient comme annexes à leurs dépêches, des feuilles dont la rédaction avait pour objet exclusif l'énumération des nouvelles politiques et des événements particuliers aux contrées où ils étaient accrédités. Parvenues à la Chancellerie de Venise, ces feuilles étaient livrées à des secrétaires spéciaux pour en former une autre qui était le résumé de toutes, sous la rubrique respective de « *Avvisi* » di Parigi, di Vienna, etc... Cette feuille, reproduite à un certain nombre d'exemplaires, était officiellement expédiée avec la correspondance ordinaire du Gouvernement pour ses Ambassadeurs auxquels elle apportait la possibilité de lancer un regard circulaire sur toute l'Europe. Mais ces *avvisi* ont un caractère différent de celui des dépêches : en les

(1) Ce sont les portraits qui forment le véritable attrait de ces belles pièces.

(2) Baschet (A.) « Mémoire sur le recueil original des dépêches des Ambassadeurs vénitiens », 1877.

écrivait, les envoyés ne font aucune réflexion ; ils se contentent de communiquer des nouvelles intéressant le mouvement des faits politiques du pays de leur résidence.

Après avoir été lues et commentées au Sénat et au Collège (Conseil des Ministres), les dépêches étaient analysées dans des « *rubriche* » et rassemblées — ainsi que les autres documents originaux — dans les registres appelés « *Rubricarii* ». Ces recueils offraient l'avantage de représenter immédiatement, sous une forme abrégée, le contenu des textes qu'on pouvait avoir besoin de consulter dans telle ou telle circonstance impérieuse. Ils sont la quintessence des dépêches envoyées par les ambassadeurs. *Le collegio en faisait appel souvent, au cours de ses discussions ; grâce à ces recueils, il avait sous la main des informations rétrospectives sur tel ou tel gouvernement, sujet de la discussion* (1).

Grâce à cette merveilleuse organisation, un historien politique de nos jours à la possibilité de reconstruire n'importe quel moment historique important du passé ; et cela même lorsqu'il s'agit d'une question impliquant plusieurs grandes puissances. Il peut avoir sous la main — à condition de se déplacer à Venise et de connaître l'italien — toutes les dépêches arrivées en même temps des différentes Cours intéressées. Au dépouillement de celles-ci, il peut connaître en même temps aussi, quel tour voulaient donner à cette question les divers gouvernements qui y ont pris part. Il peut connaître, non seulement les agissements de la diplomatie officielle, mais aussi ceux de la diplomatie occulte, ces dernières dans la mesure dans laquelle ils ont pu être entrevus par la perspicacité des Vénitiens.

Nous avons vu que les ambassadeurs vénitiens étaient formés à bonne école. Ils ont appris à bien voir et bien dire ce qu'ils avaient vu. Mais ils ne l'auraient pas fait dans la mesure qu'ils l'ont fait, s'ils n'avaient été sûrs que leurs observations ne se retourneraient jamais contre eux, à Venise ou dans le pays où ils étaient envoyés. C'est pour satisfaire à cette préoccupation, entre autres, que *leurs dépêches étaient gardées secrètes et déposées à la « Chancellerie secrète »*, sorte d'archives d'Etat, où elles ont dormi des siècles jusqu'à ce que les chercheurs mo-

(1) Cette méthode a servi comme modèle à toutes les chancelleries de l'Europe, comme nous le verrons plus loin en ce qui regarde la France.

dermes, troublant leur sommeil, ont fait d'elles des projecteurs brandis sur le passé, des lanternes magiques des moments historiques oubliés par la mémoire des hommes.



On ne saurait finir ce chapitre sans parler et rapprocher des « *dispacii* » vénitiens une autre catégorie de documents diplomatiques, les « *relazioni* », les relations.

C'étaient les rapports que les ambassadeurs faisaient, au retour de leur mission, au Sénat de la Sérénissime République. Nous avons vu l'origine de cette pratique. Rappelons seulement que l'arrêté de 1268 « *Oratores in reditu dent in nota ea quae utilier dominio* », ne demandait à l'ambassadeur que de consigner quelques notes. Un autre arrêté de 1296 prévoyait que les « *relazioni* » seront rapportées dans des registres spéciaux de la chancellerie secrète.

Enfin, un décret de 1425, selon la « *legge nostra laudatissima* », disposait que les relations devront être faites par écrit. « De cette sorte, la perpétuelle mémoire en sera conservée et leur lecture pourra servir à l'instruction de ceux qui sont et seront appelés à nos gouvernements ». Les ambassadeurs devaient faire « *relazione* » dans les quinze jours suivant la date de leur retour à Venise.

Tous les ambassadeurs de toutes les nations ont envoyé et envoient encore au Prince ou au gouvernement qu'ils représentent, des rapports plus ou moins détaillés. Mais ces relations n'étaient pas écrites ou prononcées régulièrement; aucune solennité officielle ne présidait à leur lecture. Au contraire, à Venise, la lecture au Sénat était devenue une habitude. Elle constituait un véritable événement dans la ville et surtout pour les politiciens admis à leur lecture. Assemblés dans la magnifique salle de séance, le Sénat et le Collegio écoutaient avec attention l'ambassadeur drapé en robe de damas cramoisi. Par une relation bien faite, l'ambassadeur pouvait acquérir un nom, une renommée. Il se passa à Venise, du xv^e au xviii^e siècle, ce que nous voyons se passer de nos jours dans les Parlements. Tel député, presque inconnu, fait un beau discours et prend une position imprévue mais sage dans une question brûlante. La presse en parle. Le lendemain il est l'homme du jour. Il en

était de même à Venise ou la tribune, au Sénat et au Grand Conseil, avait ses franchises. Et la ressemblance devient encore plus saillante si l'on se rappelle qu'à Venise les charges se donnaient au vote et que c'était le mérite qui présidait aux élections, malgré la constitution oligarchique de la République. La « relazione » constituait tellement un devoir d'Etat, l'article de loi qui la prévoyait était tenu tellement pour un article essentiel au corps diplomatique, que même lorsqu'un ambassadeur recevait l'ordre de passer d'une ambassade dans une autre sans avoir dans l'intervalle à faire acte de présence à Venise, il devait, avant d'entrer dans ses nouvelles fonctions, envoyer à son Gouvernement le manuscrit de la « relazione » sur la Cour et l'Etat dont il prenait congé.

Grâce à cette disposition, une fois tous les trois ans et jusqu'en 1797, le Sénat de Venise assistait au spectacle de chaque Cour et des gouvernements les plus éloignés. Etait-elle hésitante en ses alliances ? Les choses que lui dira son ambassadeur nouvellement revenu vont l'aider à prendre position. Le caractère solennel et stable de cette pratique apparaît également dans la rédaction de la relazione ; elle était toujours composée de certains éléments invariables : un rapport très détaillé sur la situation topographique du pays où l'ambassadeur s'est rendu, sur le caractère du prince et des ministres qu'il avait connus, la composition et les mœurs de la Cour qu'il avait fréquentée, sur l'état des finances du gouvernement et sur les conditions d'amitié ou d'inimitié politiques dans lesquelles vivait ce gouvernement avec les autres puissances.

Les relations étaient des écritures d'Etat. Au sortir de la séance solennelle, l'ambassadeur déposait le texte à la chancellerie secrète, les relations étant considérées comme pièces secrètes, conformément au décret de 1518, selon lequel aucune écriture officielle ne devait demeurer entre les mains des fonctionnaires publics (1). Cette mesure a avantage beaucoup la valeur et l'importance des relations. Comme nous avons déjà vu en étudiant les dépêches, il était de l'intérêt, autant de l'ambassadeur que de celui de la République même, de garder le secret sur ces sortes de documents diplomatiques d'ordre con-

(1) Voir A. Baschet « Les archives de Venise ».

fidenciel. Pour l'ambassadeur, parce qu'il pouvait avoir des désagrémens pendant sa mission où il aurait rencontré beaucoup de méfiance au cas où, après avoir réintégré Venise, il aurait été renvoyé une fois de plus dans le même pays. Pour la Sérénissime République, car elle pouvait être l'objet de demandes incessantes, d'explications délicates. Pour la valeur des documents eux-mêmes, car les envoyés ne se seraient pas permis de parler aussi librement qu'ils l'ont fait. En outre, si les auteurs de ces relations n'avaient pas trouvé dans les lois de leur gouvernement des garanties réelles et certaines contre l'indiscrétion publique, si la clôture des portes des salles du Sénat, dans la tribune duquel ils prononçaient leurs rapports, n'avait été que fictive, ces relations, loin d'être recherchées aujourd'hui et consultées avec attention, seraient délaissées comme autant de documents officiels, amassés dans les archives des divers ministères et bibliothèques de l'Europe. Dans les bibliothèques publiques, les salles des manuscrits sont presque toujours vides. Il n'y a que les archives du ministère des Affaires Etrangères, restées longtemps complètement inaccessibles aux chercheurs, qui connaissent — à cause de cette interdiction même — une certaine vogue.

Notons pourtant, que si les « relazioni » ont une renommée beaucoup plus grande que les « dispacci », ce n'est pas seulement à cause de leur caractère particulier que nous verrons plus loin, mais c'est aussi parce que le secret n'a pas été aussi bien gardé vis-à-vis d'elles, qu'il le fut vis-à-vis des « dispacci ». En effet, pendant les quinze jours réservés à l'ambassadeur pour préparer son discours, on pouvait, plus ou moins commodément, s'en procurer copie. Les ambassadeurs de toutes les Cours étrangères — qui connaissaient l'influence et l'impression que les relations produisaient sur le Sénat — avisèrent de tous les moyens possibles pour arriver à la possession des relations défendues. Leurs efforts ne furent couronnés de succès que très rarement. Mais il existait une autre catégorie d'intéressés, ceux-là « gratia artis » : « Les grands seigneurs qui, vers le milieu du xvi^e siècle entreprirent et mirent à la mode la formation de ces précieuses « raccolte di codier » ou collections de manuscrits uniquement composées de documents diplomatiques de toute espèce, recueillis dans tous les pays. Rome surtout était féconde en ces sortes de trésors. Les riches princes de

l'Eglise, pendant les xvi^e et xvii^e siècles, mettaient au nombre de leurs dépenses d'élite l'entretien de bibliothèques volumineuses en imprimés rares et en manuscrits de toute nature. Puis, hommes politiques, autant par goût que par position, ils recherchaient particulièrement tout ce qui, n'étant pas à la portée du vulgaire, pouvait les instruire sur les affaires intérieures des gouvernements étrangers. Riches par leur patrimoine ou la faveur des papes, ils consacraient de grandes sommes à la possession de copies de ces milliers de documents relatifs aux événements contemporains » (1).

Il convient de ne pas confondre ces deux instruments diplomatiques vénitiens, « les dispacci » et les « relazioni ». D'autre part, il convient également de ne pas avoir dans l'idée qu'il n'y avait aucun rapport entre eux. Quoique absolument différents, *il existe cependant entre les « dispacci » et les « relazioni » une harmonie et un esprit de continuité* : les secondes sont le couronnement des premières. Mais, pendant que les « dispacci » suivent le cours graduel et journalier des événements et qu'ils sont frappés du cachet des impressions du moment et que l'ambassadeur dans ces documents n'est qu'un narrateur, les « relazioni » sont des tableaux d'ensemble, fruits d'une observation faite à loisir ; ils sont « l'image méditée de la Cour », des tableaux politiques largement conçus à la manière des instructions — traités de politique — sorties de la plume de M. de Vergennes, auxquels on peut les comparer sur plus d'un point (2).

(1) Baschet, *op. cit.*, p. 361.

(2) Pour les moyens ordinaires de communications et d'action diplomatique, voir Garden « Traité de diplomatie », t. II, p. 101 et suiv., ainsi que les manuels de Wicquefort, Satow, Genet et les ouvrages cités à la bibliographie générale à la fin du volume.

BIBLIOGRAPHIE

En général. — Les « Recueils de Correspondance politique » qui se trouvent dans les archives des divers ministères des Affaires Etrangères, ainsi que dans les Archives Nationales.

Les Archives du Ministère des Affaires Etrangères de Paris renferment deux séries de documents pour chaque pays : 1° la correspondance politique ; 2° les mémoires et documents. Chaque Etat forme une série à part. Il existe plusieurs volumes pour chaque année.

Voir également : les ouvrages cités au chapitre I de la première partie, ainsi que :

ALBERI (Eugenio) : « Le Relazioni degli ambasciatori al Senato », 15 volumes. Florence, 1839-1863. — FLAMMERONT (Jules) : « Les correspondances des agents diplomatiques étrangers en France, avant la Révolution, conservées dans les archives de Berlin, Dresde, Genève, Turin, Londres, Vienne, Gênes, Florence, Naples, Simancas, Lisbonne, La Haye ». Paris, 1896.

CHAPITRE IV

LES MŒURS ET LES DESSOUS DE L'ACTION DIPLOMATIQUE

*Les cabinets noirs. — La vénalité. — La politique des subsides. —
La médecine et la galanterie au service de la diplomatie.*

Nous avons déjà eu l'occasion de noter qu'au XVIII^e siècle les milieux politiques européens n'ont eu plus de scrupule que ceux des siècles précédents (1). Bien au contraire, le XVIII^e siècle conserva non seulement les tares du passé mais il les accentua davantage.

Ce qui caractérise ce siècle c'est l'absence de toute préoccupation morale dans le choix des moyens. La corruption est l'instrument préféré. Elle revêt mille aspects. Elle pénètre partout. Il n'y a qu'un seul endroit où elle n'a pas réussi à se glisser, surtout en France : dans les bureaux du Ministère des Affaires Etrangères. Partout ailleurs, elle règne. *Corruption morale* : donner une maîtresse au roi de France, un amant à la Reine, à l'Impératrice ou à la femme de l'héritier présomptif de Russie, est un des moyens préférés et des plus efficaces de la diplomatie. *Vénalité* : on achète tout, jusqu'à la tiare du pape. M. d'Argenson dit dans ses « Mémoires » qu'il convient « de ne plus rien persuader que l'argent à la main ». Dans le budget des chancelleries, le chapitre des fonds secrets et des pensions occupe une place prédominante. *Les cabinets noirs* d'interception et de décachetage des lettres et de la correspondance diplomatique sont des institutions invétérées d'Etat. Nous avons des preuves multiples de l'existence du cabinet noir, non seulement à Venise où il fonctionnait depuis le XV^e siècle, mais en France, aux Pays-Bas, en Autriche, en Angleterre, etc.

(1) Voir Chap. I.

Citons seulement l'aveu significatif du Prince de Kaunitz. Il peint au vif l'esprit qui régnait dans les chancelleries. Toutes les lettres des ambassadeurs étaient décachetées ; on en prenait copie et on les envoyait à leur adresse. Un jour, un employé du cabinet noir autrichien se trompa et glissa sous l'enveloppe la copie au lieu de l'original. L'ambassadeur en question fit irruption dans le cabinet de Kaunitz et se plaignit très haut de ce procédé. Sans se troubler, le chancelier appela un de ses employés et lui tendant la copie : « rendez à Monsieur l'ambassadeur la lettre et ne vous trompez plus une autre fois ». Puis, il reconduisit gravement son confrère, en lui exprimant ses regrets que cet incident l'ait dérangé (1).

Lorsque ce procédé ne suffisait pas, on n'hésitait pas le moins du monde à *enlever et à dévaliser les courriers spéciaux des ambassadeurs et des rois*. Et lorsqu'il était absolument nécessaire d'enlever un ambassadeur même, on se butait un peu contre la fameuse sauvegarde des droits des gens, mais on s'arrangeait toujours à arriver à ses fins. Et ce n'était pas tout : lorsque l'Etat voisin n'était pas de taille à opposer résistance mais par contre possédait des archives intéressantes, eh bien ! *on enlevait les archives mêmes*. Il en fut ainsi des archives de Dresde : soupçonnant, en 1756, qu'un complot se tramait contre lui et que les preuves se trouvaient à Dresde, capitale de la Saxe (l'Electeur de Saxe était en même temps roi de Pologne), Frédéric II occupa cette ville sans aucune déclaration de guerre et fit main basse sur les archives de l'Etat.

La politique, les négociations diplomatiques officielles, revêtaient trop souvent l'aspect d'intrigue et de cabale. Mais ne trouvant pas ces procédés suffisamment commodes, les politiques du XVIII^e siècle doublèrent la diplomatie officielle d'une organisation diplomatique secrète. Pendant les siècles précédents on employait des agents secrets. Au XVIII^e siècle on emploie toute une diplomatie secrète dont nous étudierons à temps les intrigues, les chemins détournés, les procédés et les résultats.

Pour le moment il importe de voir *les dessous de l'action diplomatique officielle*.

Les ambassadeurs conseillaient et dirigeaient souvent un

(1) Voir sur les cabinets noirs les ouvrages de Hubert et Turner cités.

négoce qui — suspect de nos jours — constituait au XVIII^e siècle un des instruments ordinaires de l'action diplomatique. Les rois de France — Louis XIV surtout — payaient les ministres étrangers, leurs femmes, les hommes d'Etat, les princes ecclésiastiques et même les princes du sang, les rois et les reines d'Europe. *C'étaient les ambassadeurs qui acquittaient les « subsides » et répartissaient les « grâces »*. Par cette politique, Louis XIV eut à sa disposition les petits princes et les électeurs ecclésiastiques ou séculiers allemands, entre autres, l'électeur de Brandebourg et la Cour de Suède. Cette dernière Cour accepta la pratique mentionnée encore au milieu du XVIII^e siècle. Le roi et la reine de Suède, Adolphe Frédéric et sa femme Louise Ulrich, obtiendront en 1767, 1.100.000 livres pour payer leurs dettes personnelles. Les livres françaises continueront, dans la seconde moitié du XVIII^e siècle, à faciliter la bienveillance des cabinets. Le duc de Choiseul indique, dans une instruction au baron de Breteuil (1760), qu'après avoir employé tous les moyens de raisonnement il emploiera ceux de « séduction » pour parvenir à obtenir les points essentiels de sa négociation. Les moyens de séduction sont : on ne parlera plus au chancelier Woronzov de la somme qu'il doit au roi de France, on partagera 1.000.000 de livres entre les différents membres du ministère qu'il importe de séduire. De plus, le roi signera un traité de subsides avec la Cour de Saint-Pétersbourg si elle accepte de conclure un traité de commerce favorable à la France.

Voilà donc un commerce pratiqué avec candeur mais qui de nos jours renverserait maint ministère et ébranlerait les dynasties.

La Convention s'en aperçut ; aussi, s'empressa-t-elle de faire imprimer les « Trois livres rouges » qui contenaient toutes les dépenses secrètes qui s'acquittaient au Trésor sur un bon du roi au porteur. La Chambre de comptes était tenue d'apurer les comptes du garde du Trésor qui avait payé sur le vu des ordonnances. C'était donc des dépenses qui échappaient au contrôle. Les ordonnances au comptant atteignaient sous Louis XV plus de 100.000.000 par an. C'était donc un système que la politique extérieure du gouvernement suivait alors d'une manière constante. On croyait établir sûrement l'influence française en donnant des subsides aux princes, en

soudoyant leurs ministres, en intervenant avec l'argent dans les affaires intérieures des pays voisins. Mais, trop souvent, on ne recueillit de ces profusions qu'abandon et mécompte. Notons, cependant, que les ambassadeurs de France, malgré la gêne dans laquelle ils se trouvaient souvent, refusaient pour eux-mêmes les présents des souverains étrangers.

Les pratiques mentionnées n'étaient pas spéciales aux princes liés par un traité d'alliance à une grande puissance. Elles n'étaient non plus caractéristiques à la diplomatie française. La diplomatie britannique en usa et elle parvint à l'employer même vis-à-vis de la Grande-Duchesse Catherine Alexievna, la future Catherine II. On connaît le montant des remises, entre autre 20.000 ducats en une fois. La Grande Duchesse était liée avec l'ambassadeur Williams, un diplomate renommé par son habileté et qui était parvenu à devenir le confident de la future impératrice. Plus tard, le même commerce sera pratiqué par l'Autriche pour faciliter l'adhésion de la Russie au traité de Versailles.

C'était un moyen d'action diplomatique qui déconcerte nos idées modernes concernant la moralité politique ; il ne s'agissait de rien moins que de s'attacher, au moyen de pensions, les ministres, les grands dignitaires, parfois le souverain même d'un pays étranger.

L'allocation de subsides au gouvernement dont on voulait s'assurer la bonne volonté était connue déjà depuis longtemps. C'est la politique que François I^{er} avait pratiquée avec un certain succès, et qui fut continuée — sur tous les plans — au xviii^e siècle. Dans les combinaisons diplomatiques, l'achat des consciences et des volontés jouait un grand rôle. Ce procédé faisait partie intégrante du système politique des ministères des Affaires Etrangères. Citons, pour la curiosité, la réponse qu'Henri IV fit à l'ambassadeur d'Espagne lorsque celui-ci lui reprochait que ses ministres déployaient une activité corruptrice en Belgique. C'est une justification, sinon solide et générale, tout au moins bien trouvée : « le roi répondit que cela estoit permis à l'ambassadeur afin de découvrir par là les intrigues qui se font contre le service de son Maître » (1). Ce qui plus est, Edouard IV et Jacques I^{er} d'Angleterre avaient connaissance

(1) Wicquefort *op. cit.*, t. II, p. 201.

que les principaux seigneurs de leur Cour tiraient pension de Louis XI et de l'Espagne. Jacques I^{er} répondit un jour à un gentilhomme qui pensait lui rendre service en lui rapportant les mœurs de ceux qui l'entouraient, qu'il savait bien « et il en fit raillerie. Il y ajouta qu'il voudrait que le Roy d'Espagne leur en donnât dix fois autant ; parce qu'en faisant cette dépense inutile, il aurait d'autant moins de moyen à luy faire la guerre » (1). Et Wicquefort de conclure : « *Or, que l'ambassadeur qui gagne ou corrompt un ministre, ne viole pas le Droit des Gens et demeure dans les termes de sa fonction, ce dont tout le monde est d'accord* ».

Mais la politique de subsides ne se limitait pas aux subsides en argent. La notion de la neutralité n'étant pas clairement établie, il était admis qu'en dehors même de tout traité d'ailliance, un Etat pouvait fournir des troupes stipendiaires ou auxiliaires sans être considéré pour cela comme un ennemi par l'Etat contre lequel ces troupes combattaient. Il arrivait parfois qu'un même Etat fournisse également des troupes à deux armées ennemies.

Même avant la Révolution, la politique des subsides fut combattue par Louis XVI, lors de son avènement au trône, et surtout après 1788, date à laquelle la Suède — la principale destinatrice des fonds des subsides — déclara la guerre à la Russie malgré les conseils de la France.

La politique des « subsides » et « grâces » continua jusqu'au milieu du XVIII^e siècle. Mais *la diplomatie française* ne s'arrêta pas là. Elle *provoqua même une révolution*. Cela se passa en Suède où l'influence de la diplomatie française était décisive (1772). Le duc de Choiseul, le comte de Breteuil et le comte de Vergennes en furent les principaux artisans. Ils furent aidés par Louis XV qui, cette fois-ci, ne donna pas à ses agents secrets des instructions différentes de celles que son ministère avait données aux diplomates officiels. On trouva, en outre, dans l'opinion publique, dans les milieux philosophiques, dans les parlements et les salons, de précieux collaborateurs. Gustave de Suède — fils d'Adolphe Frédéric et de Louise Ulrich — fut l'hôte de Paris avant de tenter sa chance dans son pays natal. Voltaire, Mmes de La Marck, de Boufflers,

(1) Wicquefort, *op. cit.*, t. II, p. 201.

de Brionne, d'Egmont, lui firent bon accueil et lui souhaitèrent du succès, dans la lutte qu'il avait engagée contre le Sénat Suédois, l'usurpateur des prérogatives royales. Tout cela en lui recommandant ce qu'ils appelaient « le droit des peuples ». Comme on le sait, la Révolution réussit pleinement.

Par la suite, en vertu du traité d'alliance de 1783 et d'un traité secret de 1784, l'ambassadeur de France à Stockholm avait la mission d'exercer un contrôle sur l'emploi des sommes que le roi de France accordait à la Suède « le comte d'Usson doit rendre un compte exact et détaillé de tous les travaux que la Cour de Stockholm entreprend dans cette vue ». Il doit déterminer les résolutions du roi Gustave III dans l'esprit d'économie, une qualité qui manquait à ce souverain. Voilà donc une vague mais sensible immixtion dans la conduite des affaires intérieures d'un pays étranger.

C'est une action diplomatique qui fut de rigueur *en Pologne*, à cause de la Constitution intérieure de ce pays, unique en son genre : la direction de la politique étant partagée entre le roi et les nobles, il était insuffisant de s'adresser au roi. Il n'y avait pas de cabinet, c'est-à-dire un souverain et des ministres engageant l'Etat par leurs seules paroles. L'ambassadeur devait descendre dans la mêlée des partis, appuyer l'une des factions. C'était une manière de faire la diplomatie qui coûtait beaucoup d'argent et qui était d'ailleurs compromettante. C'était un jeu qui a tourné plus d'une fois au désavantage de la France, qui a dû abandonner la partie après l'avoir engagée et laisser dans le péril ceux qui — sur sa parole — s'étaient mis en avant. Il en fut ainsi, au xvi^e siècle, du duc d'Anjou (plus tard Henri III), qui s'en fut de Pologne à peine couronné, la faction qui l'avait porté au trône ne le soutenant plus. Cette même aventure fut courue par le prince de Conti, envoyé par Louis XIV, par Stanislas Leczinski, le beau-père de Louis XV, qui, abandonné par les troupes françaises, fut obligé de recourir à un déguisement pour sauver sa tête et de céder ses droits à l'Electeur de Saxe, le futur Auguste III. Une dernière tentative fut faite sous le règne de Louis XV, en faveur du prince de Conti, descendant du protégé de Louis XIV. Nous nous arrêtons plus loin sur les mœurs et les moyens de la diplomatie secrète de Louis XV à l'occasion de cette dernière affaire (1).

(1) Voir Chapitre VI.

La médiation et les bons offices fournirent au XVIII^e siècle d'autres moyens d'action et d'intervention diplomatique déguisés. La médiation constituait la pièce maîtresse du système diplomatique français et russe en Orient (1).

Pour faire triompher ses vues, la diplomatie française dirigeait ses efforts à gagner par tous les moyens la confiance et la sympathie des têtes couronnées. L'argent fut l'un de ces moyens. M. de l'Hôpital, ambassadeur de France en Russie (1752-61) en imagina un autre (1759).

On dit que les rois n'écoutent que Dieu et leur médecin. Puisque Dieu n'était pas sujet français, M. de l'Hôpital recourut à un successeur d'Esculape. A ce moment-là, la mauvaise santé de la tzarine Elisabeth de Russie jetait la crainte dans le ministère de Versailles. En effet, le grand duc Pierre était un prussophile acharné, la grande duchesse, la future Catherine II, une anglaise forcenée. Il était donc de l'intérêt de la France que le règne d'Elisabeth se prolongeât. Le marquis de l'Hôpital prit l'initiative d'une sorte de mission médicale à St-Petersbourg, la proposa à la Cour et la fit accepter. Le choix tomba sur M. Poissonnier, chirurgien spécialiste dans les maladies de femmes, fameux à Paris. En dehors de ses qualités professionnelles, M. Poissonnier ne manquait pas d'habileté et d'esprit d'observation. D'ailleurs, l'illustre praticien avait déjà eu un devancier, le Docteur Lestocq, qui n'avait pas été étranger au penchant d'Elisabeth pour la diplomatie française. Dans l'accomplissement de sa mission, M. Poissonnier rencontra beaucoup de résistance, mais au fur et à mesure que la santé de la tzarine s'améliorait, la faveur du chirurgien français grandissait. La tzarine, le chancelier Voronzof — qui accepta plus tard « les grâces » du roi de France — le favori Schouvaloff, lui étaient bienveillants. C'est alors seulement que M. de l'Hôpital pensa que le moment était venu d'employer ce crédit naissant pour favoriser les vues du cabinet français. De médicale, la mission de M. Poissonnier devint politique : dans sa correspondance avec la Cour de France, il commença à mêler à ses bulletins médicaux des nouvelles politiques. Le médecin fut admis à dîner avec la tzarine dans ses petits appartements où « elle eut la bonté de m'entretenir pendant longtemps des

(1) Voir Chapitre VIII.

dispositions où elle étoit d'employer tous les moyens qui sont en sa puissance pour ramener le roi de Prusse à des sentiments de paix et d'humanité » (1). Cependant, les choses n'allèrent pas bien loin. Ni Elisabeth, ni Poissonnier lui-même ne se prêtèrent longtemps à ce double emploi. Quand il crut la santé de la tzarine rétablie, il prit congé et quitta St-Pétersbourg le 11 septembre 1759.

Enfin, on chercha d'insinuer dans les grâces de la Grande-Duchesse Catherine le représentant de la France lui-même. C'était suivre la voie frayée auprès de la tzarine par La Chétardie, ancien ambassadeur de France à St-Pétersbourg, qui aida Elisabeth à monter sur le trône et devint par la suite son amant. Cette fois, on choisit comme remplaçant du marquis de l'Hôpital le baron de Breteuil « un jeune et brillant cavalier à peine âgé de 27 ans, homme de belles manières, d'une noble prestance, gentilhomme accompli en un mot ». Mais cette mission sentimentale-diplomatique fut contrecarrée par la diplomatie secrète de Louis XV (2).

(1) Lettres de Poissonnier au duc de Choiseul, minist. des Affaires Etrangères.

(2) Voir plus loin « La Dipl. Secr. de Louis XV ». L'action. 4) M. de Choiseul et le secret.

BIBLIOGRAPHIE

En dehors des documents cités à la fin du volume (« Les Instructions » et les « Correspondances politiques » spécialement) et des ouvrages cités à la fin du chapitre I :

HUBERT (E.) : « Correspondance des Ministres de France accrédités à Bruxelles de 1780 à 1790 ». *Dépêches inédites*, t. I. Bruxelles, 1920. — SOREL (A.) : « L'Europe et la Révolution française », t. I : Les mœurs et les Français. Paris, 1885. — TURNER (E.-R.) : « The Secrecy of the Post », dans l'*English historical Review*, 1918, t. XXXIII, pages 320 et suiv.

CHAPITRE V

LA CONDUITE DE LA POLITIQUE EXTÉRIEURE EN FRANCE AU XVIII^e SIÈCLE

PREMIÈRE SECTION

Le Roi et le Conseil d'en Haut

Nous avons eu l'occasion d'exposer comment achevait de s'organiser en France, vers la seconde moitié du xvii^e siècle, le ministère des Affaires Etrangères. Nous avons noté que c'était la première organisation en Europe, à laquelle elle a servi de modèle (1). Nous tâcherons maintenant d'esquisser, en grandes lignes, l'organisation et la conduite de la politique extérieure au xviii^e siècle. A quelques particularités près, cette organisation était la même dans toute l'Europe.

Au xvii^e siècle, comme encore au xviii^e siècle, en France, ainsi que dans toutes les grandes puissances qui étaient sous le régime de la monarchie absolue, toute résolution était prise par le roi lui-même. Le roi de France a toujours considéré la direction de la politique extérieure comme sa propre besogne. Mais, selon une des plus vieilles traditions de la monarchie française, le souverain consultait un Conseil avant de prendre une décision sur les plus graves affaires de l'Etat. Mais ce Conseil n'était pas celui qu'on appelle le Conseil du Roi, ou le Conseil d'Etat. C'était un conseil beaucoup plus restreint, formé de quelques personnes en qui le roi mettait une particulière confiance et qui n'avait pas de nom officiel. On l'appelait le Conseil d'en Haut. On voit encore de nos jours, à Versailles, à côté de la chambre du roi, le cabinet où ce conseil se réunissait ; en

(1) Voir Première Partie, Ch. I.

effet, les membres de ce conseil étaient admis dans l'intimité du roi. Ils s'appelaient « ministres d'Etat », titre qu'ils conservaient toute leur vie, même lorsqu'ils cessaient d'assister au Conseil d'en Haut. C'était un titre d'honneur, indépendant de toute fonction. Ainsi, le secrétaire d'Etat des Etrangers était choisi presque toujours parmi les ministres d'Etat et il gardait son titre privé de ministre d'Etat même après avoir cessé d'exercer la fonction officielle de chef du Département de l'Etranger. Il était appelé au Conseil d'en Haut autant à cause de son titre personnel que de sa fonction. Aux séances de ce conseil, le secrétaire d'Etat chargé des Affaires Etrangères lisait devant le roi des extraits de la correspondance diplomatique. Le roi consultait ses conseillers et donnait ses ordres au secrétaire d'Etat chargé de la correspondance avec l'étranger, fonction qu'on finira par appeler, au cours du XVIII^e siècle, ministre des Affaires Etrangères.

DEUXIÈME SECTION

Le Département des Affaires Etrangères et le Corps diplomatique avant la Révolution

I. — APERÇU D'ORDRE GÉNÉRAL SUR LES FONCTIONNAIRES DU SERVICE DIPLOMATIQUE. — DEUX ORDRES BIEN DISTINCTS DE TITULAIRES

Sous l'ancienne monarchie, le service diplomatique s'exerçait par deux ordres de titulaires bien distincts :

A) *Les Ambassades et les Légations* n'étaient pas confiées à des diplomates de carrière mais à des personnages qui jouissaient déjà par leur naissance ou leur rang à la Cour d'une situation élevée dans le monde politique et social d'alors :

Par leur naissance : des gens de qualité appartenant à la première noblesse.

Par leur rang à la Cour : de hauts fonctionnaires, sortis de l'armée, de la magistrature ou des Conseils royaux. Rejetons, assez souvent, de la noblesse de robe ou du clergé, leur mérite et la sagesse des rois les avaient placés au niveau et parfois au-dessus de la noblesse d'Etat.

On avait en vue non précisément les connaissances et les mérites éprouvés dans le domaine diplomatique, mais le fait de cadrer dignement avec la hauteur du caractère semi-royal dont ils étaient revêtus. C'était la constitution de la société aristocratique de l'Ancien Régime qui dictait ce choix. Le duc de Broglie caractérise par une comparaison la condition essentielle de la nomination des ambassadeurs de ce temps-là : « c'était un milieu élégant et raffiné où un ambassadeur devait se mouvoir avec l'aisance d'un homme habitué à vivre et où on ne lui aurait pas pardonné de porter l'air emprunté et empêché d'un parvenu. Enfin, la noblesse formait en ce temps, à la surface de toute la société européenne, comme un grand ordre de chevalerie dont tous les membres étaient liés par des sentiments ou si l'on veut, des préjugés communs, et souvent aussi par des alliances domestiques. Pour y pénétrer, il fallait être de la famille » (1).

Les candidats ambassadeurs n'avaient, pour le poste qu'ils devaient remplir, aucune préparation spéciale sinon l'expérience acquise au cours d'une mission antérieure. Mais on les choisissait parmi ceux qui possédaient la connaissance des hommes, de la dextérité et les dons naturels de savoir faire prévaloir les intérêts de leur pays ; lorsque leurs connaissances n'étaient pas assez étendues pour défendre les intérêts dépendant des domaines d'activité les plus divers — à savoir commercial, industriel, territorial, stratégique même — on leur attachait des gens d'étude et de cabinet pour leur préparer la besogne et suppléer à leur insuffisance.

Ils devaient emmener avec eux et avoir, tout au moins, comme luxe de représentation, un gentilhomme, un secrétaire, un aumônier, un maître d'hôtel, un officier, un cuisinier, deux valets de chambre, trois laquais, deux palefreniers, de huit à dix chevaux. Pour les ambassadeurs de la Cour du roi de Suède, cette représentation était encore insuffisante, car, en temps de guerre, on peut visiter le roi seulement dans son camp. Il faut le suivre dans ses déplacements. L'ambassadeur Terlon accompagnait Charles Gustave en traîneau lors du fameux passage de l'armée suédoise en 1658 sur les Deltas glacées. Charles XII donnait audience aux diplomates étrangers dans la tranchée même, parmi la poussière du combat et sous les balles.

(1) Voir *op. cit.*, page 10.

Lorsqu'en 1739, M. de Villeneuve, ambassadeur du Roi près de la Porte, quittait Constantinople pour se rendre à Belgrade, assiégé par les Turcs, y rencontrait le Grand Vizir et exerçait sa médiation pour la conclusion de la paix, sa suite personnelle se composait de 110 personnes. La colonne entière, comprenant les troupes turques d'escorte, en comptait six cents. Deux cents chariots portaient le matériel de campement. Les ambassadeurs européens à Constantinople devaient organiser également des « missions volantes » qui devaient accompagner les vizirs dans leurs campagnes (1).

Pour couvrir les divers frais de représentation à l'étranger, le budget du ministère des Affaires Etrangères de 1787 destinait la somme de 3.376.315 livres, réparties selon la classification des agents, comme il s'en suit : les ambassadeurs touchaient de 72.000 livres (Venise) à 200.000 (Londres, Vienne, Madrid), les ministres de 18.000 (Stuttgart) à 100.000 livres (St-Petersbourg), les résidents de 2.000 (Francfort) à 24.000 livres (Genève), les chargés d'affaires 6.000 livres, les secrétaires d'ambassade de 1.500 à 10.000 livres. Malgré ces appointements assez élevés, on ne s'enrichissait point ; la représentation extérieure mangeait tout et forçait encore à faire des dettes.

B) *Au Ministère des Affaires Etrangères* et assez souvent parmi les secrétaires d'ambassade on trouvait des agents d'un tout autre ordre.

a) *Les secrétaires d'ambassade* (jusqu'à la fin du XVIII^e siècle tout au moins) ne formaient pas comme de nos jours la pépinière des ambassadeurs en espérance. Ils avaient un tout autre caractère qui persistait pendant toute leur carrière : ils étaient de véritables directeurs de bureaux, chargés d'étudier plutôt que de négocier. Ils préparaient les questions que leur chef devait ensuite traiter et résoudre par son influence et son habileté personnelle.

L'ambassadeur emmenait qui il voulait ; il rémunérait son aide à ses frais — au début du siècle tout au moins — et une fois la mission finie, le laissait sans emploi et sans aucun traitement.

Les inconvénients de ce manque d'organisation s'étaient fait sentir au détriment des intérêts de l'Etat. Les anciens se-

(1) Voir III^e Partie, chapitre I, section I, n^o IV.

crétaires, réduits au retour à chercher les moyens de subsister, abusaient souvent de la confiance que leur maître avait mise en eux. Ils entraient au service d'un diplomate d'un autre Etat qui profitait des secrets auxquels leurs actuels secrétaires avaient auparavant — souvent inconsciemment — participé. Des esprits avisés, tels Honoré Courton, ambassadeur extraordinaire en Angleterre, avait signalé le danger que cette situation comportait. Le diplomate cité écrivait à M. de Lionne, en 1666 : « le Roi, pour le bien de son service en devrait user comme le roi d'Espagne et celui d'Angleterre font, et donner des secrétaires à tous les ambassadeurs. On les laisse choisir ; ils prennent des gens au meilleur marché qu'ils peuvent et ces gens-là ne sont pas trop assurés ; ils ne sont jamais contents, et les chiffres ne sont pas en de trop bonnes mains ». Malheureusement, rien n'avait été fait. Lorsque Torcy prit la succession de son père, Colbert de Croissy, il tâcha de combler la brèche. Ayant reçu lui-même une éducation parfaite en vue de la fonction à laquelle il était destiné, et ayant apprécié toute la valeur et l'utilité d'une semblable initiation, Torcy s'employa à fonder une sorte d'Académie de politique, dont le but était de former les futurs secrétaires d'ambassade. En outre, il leur destinait une carrière régulière avec traitements fixes, comme il en existe aujourd'hui. A cette fin, il fit dresser par son conseiller favori, l'abbé Legrand, historien et diplomate, un mémoire dont le titre était : « Projet d'Estude » (1). L'école organisée par ce projet commença à fonctionner en 1712, ayant pour directeur M. de Saint-Priest, réputé pour ses vastes connaissances historiques. « Messieurs du Cabinet », tel était le nom qu'on donna aux jeunes apprentis diplomates, à cause du Cabinet du Louvre auquel ils étaient attachés et où ils dépouillaient les documents diplomatiques. Malheureusement, la mort du Directeur, le changement de règne, mirent fin, quelques années seulement après, à l'Académie de Politique. Néanmoins, cet essai est remarquable car beaucoup de ses principes survécurent ; le problème fut repris maintes fois au cours des XVIII^e et XIX^e siècles. M. de Talleyrand et Bonaparte s'y intéressèrent. Esprit résolu, le Premier Consul créa, lui aussi, une pareille école, attachée, comme celle de Torcy, au dépôt des archives des Affaires Etrangères (2).

(1) Le document original se trouve en entier à la Bibl. Nat. dans le registre n° 668 des Mélanges Clairambault.

(2) Voir l'arrêté du 8 Floréal an VII (art. 2).

b) Mais c'est au *Ministère des Affaires Etrangères*, au Département politique, que se déployait la véritable et fructueuse activité de cette catégorie de fonctionnaires diplomatiques.

A la différence des titulaires des ambassades, les fonctionnaires du Département politique s'étaient appliqués, dès leur jeunesse, à l'étude des questions diplomatiques ; ils en faisaient leur profession et même leur carrière.

Ils appartenaient, tous ou presque tous, à la petite bourgeoisie. La plupart étaient fils ou neveux d'anciens commis. A vrai dire, ce n'était qu'une grande famille. Ils bornaient leurs vœux à bien servir ; leur plus haute aspiration était de devenir, au bout de cinquante ans d'activité, le doyen des bureaux des Affaires Etrangères ; titre qui avait moins d'éclat qu'on lui attachait de considération.

Ils étaient étroitement liés à la royauté, non tant par le caractère de leur charge que par un puissant lien de quasi intimité, de domesticité. En effet, le Ministère politique suivait le Roi en campagne et partout où il lui plaisait d'aller. Les commis rédigeaient et expédiaient les dépêches courantes que le ministre présentait à la signature du Roi. Le suivant partout, les employés du ministère politique étaient les commensaux du Roi. Ils regardaient l'intérêt de la Maison comme leur propre intérêt. Leur travail journalier était guidé par un patriotisme éclairé. « Admis dans les coulisses, y préparant les changements à vue, y soufflant parfois les acteurs en scène, y faisant tout le gros de l'ouvrage, indiquant aux nouveaux venus comment tel grand homme jouait cette pièce, comment tel autre interprétait cette scène, maintenant la tradition du passé et accroissant chaque jour et par une critique attentive des événements, cette expérience, que nul n'aurait pu trouver en défaut, toujours prêts, toujours à l'ouvrage, jamais malades ou indisposés, aimant en amants leur politique et la France, ils les gardaient l'une et l'autre en jaloux, et plutôt que d'admettre une foule indiscrete à les regarder et à les servir, ils préféraient se multiplier pour l'ouvrage, sentant dans leurs collaborateurs la même passion, la même ardeur, donnant là toute leur vie et la donnant sans regret » (1).

(1) Fr. Masson, *op. cit.*, page 19. Voir également Baschet, *op. cit.*, p. 244 et suiv.

II. — LE DÉPARTEMENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DANS LA SECONDE MOITIÉ DU XVIII^e SIÈCLE

A) *L'Organisation*

Le Département politique ne comprenait que vingt-trois employés. Il était partagé en deux directions. Ce petit nombre d'agents offrait l'avantage d'assurer le secret. Par contre, un travail intense de tous était nécessaire.

En outre, il y avait des *Services accessoires* : le cabinet du ministre, le bureau de fonds, etc...

Somme toute, il y avait quarante-et-un employés de tout grade. C'est seulement grâce au choix et à leur préparation qu'ils suffisaient à la masse du travail. De plus, ils travaillaient sous l'œil du ministre et surtout des premiers commis, qui connaissaient chacun d'eux, les voyaient à toute heure, les recevaient incessamment pour leur communiquer leur part de travail. Le Roi même savait qu'ils existaient ; il s'intéressait à leurs familles, parfois leur accordant des grâces.

Voyons maintenant de quelle manière le travail était partagé à l'intérieur du ministère.

1) *Le Département politique*

Deux directions se partageaient le travail de la correspondance. A leur tête sont deux commis. On avait rattaché au premier bureau le service du jurisconsulte du Département. M. Fr. Masson, ancien bibliothécaire du Ministère des Affaires Étrangères, a eu la curiosité de rechercher de quelle origine et surtout par quelles filières de service avaient passé les principaux employés placés à la veille de 1789, à la tête de chacune des divisions de ce département (1). L'ancienne monarchie a fait preuve, à l'occasion de ce choix, d'une extrême sagesse. Elle a fait appel à toutes les lumières : celles fournies par une expérience héréditaire — on a déjà vu que la plupart des commis étaient

(1) Cette étude, quoique intéressante, dépassant le cadre que nous nous sommes tracé, nous renvoyons à l'ouvrage de M. Masson.

des fils de commis élevés dans la profession et sous les yeux de leurs pères — que celles qui pouvaient venir du dehors, acquises dans des travaux étrangers, en apparence, à ceux de la profession elle-même. Ainsi, de jeunes avocats ayant, par occasion, rédigé un mémoire sur une question de droit, des gens ou de simples secrétaires emmenés par un ambassadeur pour le service de sa correspondance privée et qui ont fait preuve d'un esprit délié et d'une plume facile. C'était, d'après l'expression du duc de Broglie, « un esprit traditionnel constamment renouvelé, par ce qu'on appellerait de nos jours un courant démocratique ».

2) *Les services accessoires*

a) *Le Secrétariat* fonctionnait auprès du ministre. Il n'avait pas — comme aujourd'hui — des fonctions déterminées. Son importance dépendait de la valeur des commis tenant la plume. Les fonctions du secrétaire consistaient, outre la réception et l'expédition des dépêches, en objets particuliers au ministre. Il était, en outre, chargé du travail sur les Ordres et du détail des Affaires réservées.

b) *Le Bureau des fonds* avait dans ses attributions : l'administration des fonds du Département, des traitements et pensions en dépendant, l'expédition des passeports et des légalisations, etc... En dehors de cette direction des fonds du Département, le ministère avait un agent financier extérieur, une sorte de banquier, qui fournissait des avances, payait les traites venant de l'étranger, etc.

c) *Le Département des Archives du Département politique* (1).

En dehors du classement des documents diplomatiques, les employés des archives avaient pour mission de rédiger des notes et mémoires d'après les correspondances et les manuscrits, de rechercher les renseignements demandés, etc...

d) *Le bureau des interprètes*.

e) *Le bureau d'information sur la marine anglaise*. C'était un travail fort ingénieux qui consistait à recueillir dans les journaux les renseignements sur les navires, depuis leur mise en chantier jusqu'à leur classement dans la réserve. Au moyen

(1) Organisé par Torcy, voir Baschet, *op. cit.*

de fiches et de boîtes, le Roi pouvait avoir en une heure, non seulement la situation de telle ou telle escadre anglaise, mais la composition, l'âge, la force de chaque vaisseau et la composition de l'équipage. Une longue expérience démontrait que les renseignements étaient, par leur exactitude, infiniment supérieurs à ceux que pouvaient fournir les espions et de plus, ils ne coûtaient presque rien.

f) *Les Jurisconsultes et les Traducteurs* : ils perpétuent la tradition des légistes. Aussi, s'occupent-ils surtout du droit public du Saint-Empire allemand. Ils étaient en même temps traducteurs d'allemand ; c'est pourquoi ils étaient recrutés généralement parmi les alsaciens et les rhénans. Le plus connu fut Pfeffel que M. de Vergennes appelait ses « archives vivantes ». Il nous a légué un bien intéressant ouvrage pour l'étude du droit public allemand, l'« Abrégé chronologique de l'histoire du droit public d'Allemagne ».

g) *Les ingénieurs géographes*. Formé d'ingénieurs topographes, ce bureau avait la charge de la démarcation précise des limites du royaume. Les cartes qu'ils ont dressées ont servi à Napoléon pendant toutes ses campagnes. En 1780, un bureau géographique fut créé avec la charge spéciale de la conservation des cartes.

B) *Les fonctionnaires employés dans le Département politique*

1) *Le Ministre*

Parmi tous les membres du cabinet ministériel, la charge de Ministre des Affaires Etrangères était la plus importante ; c'était la charge dirigeante d'où sortaient les premiers ministres et qui donnait l'intimité et la confiance du Roi. Ses attributions sont trop connues pour insister davantage.

En dehors des attributions de son Département, le ministre des Affaires Etrangères travaille dans les divers conseils : Conseil d'en Haut, Conseil des dépêches, Conseil des finances, Conseil privé, Conseil de commerce. Mais, chose étrange de nos jours, il a aussi des attributions d'ordre intérieur. Cela s'explique par le fait que le ministère de l'Intérieur n'existait pas,

l'administration des diverses provinces de France étant répartie entre les quatre départements des Affaires Etrangères, de la Guerre, de la Marine et de la Maison du Roi. Malgré une large rétribution — M. de Vergennes touchait net 272.000 livres par an plus les indemnités extraordinaires accordées par le Roi et les présents diplomatiques faits par les souverains étrangers, — les obligations auxquelles le ministre des Affaires Etrangères était astreint dépassaient souvent les moyens dont il disposait. En ce temps là, il devait tenir table ouverte et recevoir, sans même avoir besoin de l'inviter, quiconque lui était présenté. Les ambassadeurs qui venaient à la Cour du Roi, les étrangers qu'attiraient la politique ou la curiosité, les nationaux qu'amenèrent leurs affaires, les agents qui attendaient leurs instructions, tous ceux qui passaient à Versailles mangeaient chez le Ministre. Mais quelle source d'informations représentaient les rapports avec les ministres étrangers, rendus ainsi quotidiens ! Les frais de toute cette représentation permettaient de saisir les idées des envoyés des autres pays, dans les moments d'expansion et ils servaient la politique mieux que les rares conversations et que les visites officielles.

Malgré la constitution aristocratique de la monarchie, la plupart des ministres des Affaires Etrangères appartenaient à des races bourgeoises. Et l'un des plus illustres, M. de Vergennes, n'avait aucune honte à affirmer sa noblesse nouvelle, quoique à la fin de sa carrière politique ses mérites aient ajouté à son nom bourgeois de Charles Gravier les titres : « comte de Vergennes, chevalier, comte de Toulangeon, baron d'Uchon et de St-Eugène, Seigneur de Bourdeau et autres lieux, commandeur des ordres du Roi, conseiller d'Etat d'épée, ministre et secrétaire d'Etat et des commandements et finances de S. M., ayant le Département des Affaires Etrangères et chef du Conseil des finances ». Nous avons fait cette énumération pour donner une idée de ce que la charge de Ministre des Affaires Etrangères réservait à un homme capable. Et voilà ce que M. de Talleyrand entendait par un ministre des Affaires Etrangères capable, et ce qu'il appelait le « Manuel du parfait ministre des Affaires Etrangères ». C'est un passage de l'« Eloge à Reinhardt » qui mérite d'être cité en son entier. « Il faut en effet qu'un ministre des Affaires Etrangères soit doué d'une sorte d'instinct qui, l'avertissant promptement, l'empêche avant toute discus-

sion, de jamais se compromettre. Il lui faut la faculté de se montrer ouvert en restant impénétrable ; d'être réservé dans les formes de l'abandon, d'être habile jusque dans les choix de ses distractions ; il faut que sa conversation soit simple, variée, inattendue, toujours naturelle et parfois naïve ; en un mot, il ne doit pas cesser un moment dans les vingt-quatre heures d'être ministre des Affaires Etrangères. Cependant, toutes ces qualités, quelque rares qu'elles soient, pourraient n'être pas suffisantes si la bonne foi ne leur donnait une garantie dont elles ont presque toujours besoin. Je dois le rappeler ici pour détruire un préjugé assez généralement répandu : *Non, la Diplomatie n'est point une science de ruse et de duplicité. Si la bonne foi est nécessaire quelque part, c'est surtout dans les transactions politiques, car c'est elle qui les rend solides et durables. On a voulu confondre la réserve avec la ruse. La bonne foi n'autorise jamais la ruse, mais elle admet la réserve ; et la réserve a cela de particulier, c'est qu'elle ajoute à la confiance.* Dominé par l'honneur et l'intérêt du Prince, par l'amour de la liberté, fondé sur l'ordre et les droits de tous, un ministre des Affaires Etrangères, quand il sait l'être, se trouve ainsi placé dans la plus belle situation à laquelle un esprit élevé puisse prétendre ». Hélas ! ce beau portrait ne fut jamais réalisé par M. de Talleyrand. La bonne foi ne fut pas la vertu dominante du prince de Benevent. C'est encore lui qui disait à un jeune diplomate : « La parole a été donnée à l'homme pour déguiser sa pensée ».

Outre le travail des Affaires Etrangères, le ministre qui les dirigeait était encore, comme nous l'avons déjà noté, chargé de l'administration de quelques provinces ou, au début du siècle, de la surintendance des postes. Cette dernière charge n'était pas sans offrir certains avantages au titulaire des Affaires Etrangères. Il en fut ainsi de Torcy qui employa l'interception des dépêches diplomatiques pour pouvoir s'orienter dans l'imbricatio des Affaires italiennes et espagnoles. Avec ces dépêches interceptées il constitua la collection des « Nouvelles ou mémoires diplomatiques » qui ont été ensuite reproduites presque intégralement par Saint-Simon dans ses Mémoires.

2) *Les Premiers Commis*

Ils furent appelés depuis 1776 : « Secrétaires du Conseil d'Etat ». C'était un titre assez obscur qui dissimulait d'importantes fonctions. Leur nombre oscillait, au XVIII^e siècle, entre un ou deux, plus tard entre deux ou trois. Mais à vrai dire, l'un d'eux était considéré — comme il advient toujours en pareil cas — supérieur aux autres, sinon par la capacité du savoir, du moins par ce qu'on appelle ordinairement « l'importance personnelle ». Il arrivait toujours que l'un d'eux était plus effacé, soit par naturel, soit par attitude.

« Ils passent silencieux et modestes, discrets par profession et par caractère, au milieu de cette Cour brillante et dorée, dont ils font les affaires, dont ils connaissent tous les secrets et qui les ignore. Ils traînent toute leur vie à pas comptés comme des bœufs patients, la lourde charrue ; mais le sillon qu'ils tracent est droit et profond. Ils n'attendent de leur travail opiniâtre ni titre, ni place en vue ; mais ils ont cet orgueil intime d'être les régulateurs secrets de la politique de l'Europe. Ils se dévouent, eux et leur famille, non au service d'un parti, mais de la France ; et ces monuments anonymes, ces dépêches et instructions qu'ils n'ont pas la gloire de signer, mais qu'ils ont eu le bonheur d'écrire, assurent la grandeur de leur pays et la continuation de l'œuvre entreprise par les rois » (1).

Donc, si l'on pénètre dans l'intimité des choses, on reconnaît vite quelle force se cache sous ces modestes apparences. Les Premiers commis étaient les ouvriers, les artisans de cette grandeur dont les autres se paraient. Ils écrivaient — au nom du Roi — aux ambassadeurs, mais ne paraissaient pas le faire. Ils soufflaient au ministre les mots opportuns, imprimaient leurs pensées et leurs convictions personnelles, maintes fois, à la conduite générale de la politique, mais l'oubliaient toujours. L'avenir leur a réservé le titre de « Chefs de la division politique » qui leur est mieux adaptée.

Les Premiers commis étaient choisis d'ordinaire parmi les anciens secrétaires des ambassadeurs et particulièrement parmi ceux qui avaient vu un grand nombre de pays et appris à connaître beaucoup de Cours d'Europe. La modestie de leur con-

(1) Masson, *op. cit.*, page 10.

dition qui les éloignait de la faveur, les préservait aussi de la disgrâce et ils survivaient habituellement aux changements ministériels. L'abbé de la Ville, La Porte du Theil, occupèrent trente ans leur emploi sans interruption. Socialement, ils sortaient le plus souvent de la petite noblesse terrienne. Parfois de la bourgeoisie. Dans ce dernier cas, le Roi les anoblissait. « *Les Premiers commis représentaient au Secrétariat d'Etat toutes les classes de la Nation. La décision qu'ils pouvaient proposer au ministre ou au roi était, ainsi, l'écho des aspirations nationales. Et il serait aisé de démontrer que bien des décisions prises par les rois de France, au point de vue de leur politique extérieure, furent, en quelque sorte, dictées et décidées par le pays lui-même* », écrit un diplomate du temps, Hennin, dans son « Mémoire sur la manière dont le Département des Affaires Etrangères est réglé en France », — mémoire destiné à fournir une documentation en la matière à l'Ambassadeur de Russie (1784).

Sur un point de vue encore, les Premiers commis ont accompli une œuvre magnifique : *défendant la tradition du Département contre les influences passagères des différents titulaires, ils ont donné à la politique extérieure de la France cette continuité et cette puissance dont la monarchie s'enorgueillissait, à bonne et légitime raison d'ailleurs.*

Voici Tercier, premier commis du ministère des Affaires Etrangères et — en même temps — chef de la correspondance secrète de Louis XV. « Franc et ouvert avec discrétion, il lui était aussi facile de parler que de se taire (1). Il possédait parfaitement dans sa tête toute la carte d'Europe. Ses instructions sont des chefs-d'œuvre du genre. Il entreprit — entre autres — la rédaction des « Mémoires politiques », rédigés uniquement d'après les documents des négociations et destinés à former un corps d'histoire diplomatique dont l'usage devait éclairer et seconder les ambassadeurs dans leurs missions. De sa vaste, subtile et sage correspondance diplomatique, nous nous bornerons à reproduire seulement un passage d'une lettre qu'il envoya à Durand, un des agents qui honorèrent la diplomatie de Louis XV et Louis XVI : « Rappelez-vous tout ce que je vous ai dit. Tout doit céder aux circonstances. Je conviens avec vous

(1) Voir l'Eloge à sa mort, dans Baschet, *op. cit.*, p. 352, note.

qu'elles sont embarrassantes à bien des égards. Mais en même temps qu'on s'occupe du présent qui paraît montrer le plus d'attention, il faut aussi porter ses vues sur l'avenir. *Les événements sont une roue qui tourne toujours. Lorsque on ne peut les fixer, il faut donc se laisser aller à son mouvement, persuadés que l'on doit être, que l'on peut revenir après d'où l'on était parti, le mouvement circulaire nous y ramenant. Vous devez donc sentir qu'il faut toujours rester sur cette ligne et prendre bien garde que quelque secousse violente ne vous jette dehors : alors on n'y rentre plus ; on se le reproche, mais on ne le répare pas ; au lieu qu'en suivant toujours l'impulsion qu'on nous donne, on se retrouve prêts à tout... Il en est des affaires comme de la vie de l'homme : tant qu'il respire le moins du monde, il n'est pas mort, et c'est cette respiration précieuse qu'il faut entretenir, parce que, aussitôt qu'elle cesse un instant, tout est fini. Vous respirez encore bien faiblement, j'en conviens, mais cette respiration peut se ranimer ».*

Voici la carrière d'un autre premier commis, l'abbé de la Ville : emmené à la Haye comme petit colis sans bénéfice, par le marquis de Fénelon, en qualité de précepteur de son fils, l'abbé fut employé un jour, par hasard, pour chiffrer une dépêche, en l'absence du secrétaire en titre. Il parut si bien comprendre et commenter si agréablement la pièce qu'il traduisait que son chef ne voulut plus d'autre secrétaire ni d'autre remplaçant pendant ses déplacements momentanés. La Hollande n'était guère qu'un poste d'observation, mais l'un des plus importants, et grâce à la liberté de ses gazettes, presque l'unique centre de publicité en Europe. Grâce à des qualités exceptionnelles, l'abbé de la Ville réussit tellement bien à remplacer le ministre qu'on en vint à s'apercevoir à Paris que la légation ne perdait rien aux absences répétées du marquis. Tout aussi bien renseignée quand elle était sans chef, elle rendait beaucoup mieux compte de ses informations. L'abbé de la Ville fut donc laissé à La Haye pour y faire des intérimis qu'on tâcha de rendre aussi fréquents que possible. Pendant les premières années de la guerre de Succession d'Autriche, il s'employa longtemps avec succès à retarder et à paralyser le concours promis par les Etats Généraux à Marie-Thérèse. Initié au jeu des parties et au travail souterrain de la République aristocratique et parlementaire qu'était la Hollande, il ne rentra en France que

quand la guerre, enfin déclarée, ne laissa plus aucune place à ce genre de négociations. Du premier coup, dès son retour à Paris, on le voit placé à la tête du Département politique. Nous nous demandons, avec le duc de Broglie, qui nous révèle cette étonnante et justifiée carrière (1), si l'on peut partir de plus bas et avancer, grâce à ses mérites, plus vite, dans une république de nos jours ?

Voilà, enfin, un autre très grand chef de division des Affaires Etrangères, le *comte de Reinhard*. En faisant son éloge à l'Institut, M. de Talleyrand disait : « Il savait combien de qualités diverses devaient distinguer un chef de division des Affaires Etrangères. Un tact délicat lui avait fait sentir que les mœurs d'un chef de division doivent être simples, régulières, retirées ; qu'étranger au tumulte du monde, il devait vivre uniquement pour les affaires et leur vouer un secret impénétrable. Toujours prêt à répondre sur les faits et sur les hommes, il devait avoir sans cesse présents à la mémoire tous les traités, connaître historiquement leurs dates, apprécier avec justesse leurs côtés forts et leurs côtés faibles, leurs antécédents et leurs conséquences, savoir enfin les noms des principaux négociateurs, et même leurs relations de famille ; que tout en faisant usage de ces connaissances, ils devaient prendre garde à n'inquiéter l'amour-propre toujours si clairvoyant du ministre et qu'alors même qu'il entraînait son ministre à son opinion, son succès devait rester dans l'ombre, car il savait qu'il ne devait briller que d'un éclat réfléchi ; mais il savait aussi que beaucoup de considération s'attachait naturellement à une vie aussi pure et aussi modeste. »

Les Premiers commis étaient tellement capables qu'en 1774 Louis XV se passa de ministre des Affaires Etrangères pendant quatre mois. Les deux Premiers commis assumèrent la direction du Département et cela malgré la situation critique du moment : la guerre contre l'Angleterre.

Etant toujours au courant des affaires les plus compliquées, *ils étaient parfois envoyés en mission à l'étranger.* Il en fut ainsi du Premier commis, M. du Theil, envoyé en 1737 à Vienne. « A la vérité, il est dit que M. Amelot, le nouveau ministre, travaillera avec M. du Theil qui est un premier commis des

(1) *Op. cit.*, page 14.

Affaires Etrangères, très habile, homme froid, qui depuis longtemps est à Vienne et qui a négocié toute l'affaire de la paix avec l'Empereur, de qui il a reçu de grandes marques de considération. Il travaillera même conjointement avec le Cardinal Fleury ; en sorte qu'à proprement parler, M. Amelot n'aura que le titre et c'est M. du Theil qui fera les Affaires Etrangères. » (1)

3) *Les Commis*

Les commis étaient de fidèles imitateurs de leurs supérieurs hiérarchiques, les premiers commis, qui les nommaient et répondaient d'eux. Suffisamment récompensés, ils partageaient leur existence entre le travail de bureau et la quiétude de la vie de famille. Retirés dans Versailles, vivant à l'ombre de la grandeur des rois, et pour elle, ils furent autant d'artisans laborieux de la puissance de la France.

C) *L'ordre du travail*

Les chefs de bureau, comme les commis, étaient obligés d'être au bureau depuis neuf heures du matin jusqu'à deux heures de l'après-midi. A moins d'un travail extraordinaire, le soir, il ne venait que deux commis par bureau.

Vers les cinq heures, le ministre entrait dans son cabinet, lisait les lettres et les renvoyait aux bureaux et commis respectifs. Le matin, le ministre travaillait avec les Premiers commis. Ceux-ci étaient dispensés de venir au bureau l'après-midi ; ils travaillaient chez eux et lisaient les papiers que le ministre leur avait renvoyés, pour pouvoir lui en rendre compte le lendemain matin. C'étaient eux qui faisaient toutes les « minutes », sauf quelques correspondances que le ministre se réservait. Après avoir été signées, les « minutes » étaient expédiées par les commis.

Les papiers étaient divisés entre les commis de chaque bureau. Ils étaient chargés chacun de garder et tenir en ordre ceux relatifs à trois ou quatre Cours pour l'année courante et

(1) Barbier « Journal sur la Régence et le règne de Louis XV », t. III, page 66.

précédente. A mesure que les dépêches et les autres papiers étaient remis à chaque commis, ils faisaient en marge un précis de chaque article. Ensuite, ils portaient ces précis sur un livre blanc, divisé par les vingt-quatre lettres de l'alphabet, en ayant soin de bien placer ces notes au mot principal auquel elles se rapportaient. Par exemple, un ministre en Angleterre, avait parlé dans sa dépêche ou autre document, des chantiers de Glasgow ? le commis plaçait au mot Glasgow : Glasgow chantiers navals, voir dépêche de M. X, note Y de la date Z. Dans une autre dépêche, on parlait des écoles navales de la même ville ? le commis notait soigneusement à Glasgow : écoles navales, v. dépêche de M. N°... de... Ainsi, sous ce titre, se trouvait le dépouillement de tous les papiers, à mesure qu'ils arrivaient, dans un ordre alphabétique imparfait. Mais quand l'année était révolue, les commis renvoyaient toutes les notes, les vérifiaient, ajoutaient celles des pièces venues postérieurement et transportaient le tout, dans un ordre alphabétique exact, sur le grand livre. En sorte qu'il n'y avait rien dans la correspondance qu'on ne retrouvait facilement au mot principal. On avait, ainsi, sous la main, à tout moment, un abrégé de tout ce qui avait été dit et l'indication de la dépêche où était le passage qui en traitait. On voit bien que c'est la méthode même de « Rubricarii » de Venise (1).



Mais on ne saurait avoir qu'une image imparfaite de ce qu'était la diplomatie au XVIII^e siècle si on se bornait seulement à l'étude de la diplomatie officielle.

La diplomatie est un aspect de la politique ; or la politique est très souvent ce qu'on ne dit pas, ce qu'on dissimule. Elle le fut surtout au XVIII^e siècle et surtout en France. Au cours de ce siècle, l'action diplomatique française fut menée — pendant de longues années — sous le signe de la diplomatie occulte.

Cette pratique marque d'un signe distinctif la diplomatie du XVIII^e siècle. C'est pourquoi nous estimons qu'il est indispensable de tourner nos regards, avec beaucoup d'attention, sur ce très intéressant chapitre.

(1) Voir Chapitre III.

En dehors des « Instructions aux Ambassadeurs » et de la « Correspondance politique » en général, voir :

BRAY (F.-G. de) : « Aus dem Leben eines Diplomaten alter Schule 1765-1832 ». Leipzig, 1901. — BROGLIE (duc Alb. de) : « Le ministère des Affaires Etrangères avant et après la Révolution ». — BASCHET (A.) : « Histoire du Dépôt des Affaires Etrangères ». Plon, 1875. — DONIOL (Henri) : « Politiques d'autrefois » (Rapport de Hennin sur l'organisation du Ministère des Affaires Etrangères). Paris, Leroux, 1893. — DELVAUD (L.) et PICCIONI (Camille) : « Les Premiers-Commis des Affaires Etrangères au xvii^e et au xviii^e siècles ». Paris, 1928. — FLASSAN : « Histoire raisonnée de la Diplomatie française », t. VI. — FRÉDÉRIC II : « Mémoires ». — LÉVIS-MIREPOIX (E. de) : « Le Ministère des Affaires Etrangères ». Angers, 1934. — PRIMODAN (Cte de) : « Le Comte Fr. de Mercy-Argenteau, ambassadeur Impérial à Paris sous Louis XV et Louis XVI ». Paris, 1511. — RATHERY (Eyb.) : « Le Comte de Phelo, guerrier, littérateur et diplomate ». Paris, 1876. — SAINTE-BEUVE : « Nouveaux lundis », t. X. — SAINT-SIMON : « Mémoires ». Ed. Chernel, 1881. — TALLEYRAND : « Eloge de M. le comte Reinhard », prononcé à l'Académie des Sciences morales et politiques, le 3 mars 1838. — TERCIER : « Mémoires politiques ».

CHAPITRE VI

LA DIPLOMATIE SECRÈTE

Analyse et mise au point de l'expression « diplomatie secrète »

Secret diplomatique. — Négociations secrètes. — Diplomatie secrète à organisation distincte au XVIII^e siècle. — Secret de l'action diplomatique de certains souverains et hommes d'Etat. — Diplomatie officielle secrète. — Brève vue rétrospective sur la diplomatie secrète.

Le terme « diplomatie secrète » est employé, aussi bien en histoire diplomatique que dans le langage courant, dans des sens différents. Une mise au point est nécessaire.

Il convient avant tout, de ne pas confondre *le secret diplomatique* avec *la diplomatie secrète*. La réserve et le secret sont deux attributs inhérents de la négociation diplomatique. Richelieu voyait dans le secret « l'âme des affaires ». D'après Bismark, le secret des négociations s'impose à tout homme de bon sens. S'adressant au Landtag en 1873 et en employant sa façon particulière de parler, il disait : « si vous voulez acheter un cheval, vous n'irez pas publier le prix le plus élevé que vous consentiriez à y mettre ; et si vous voulez vous débarrasser du vôtre, vous n'irez pas publier le prix le plus bas auquel vous vous résigneriez à le céder. La diplomatie doit agir avec cette sagesse élémentaire ». Et voici ce que pense sur le secret diplomatique un vieux routier de la diplomatie moderne, M. Jules Cambon : « Une négociation est une conversation : aucun des interlocuteurs n'est le maître d'en publier quoi que ce soit sans manquer gravement à l'autre. Livrer à la curiosité du public les hésitations, les marchandages, les tours et les retours de son adversaire, c'est couper les ponts derrière lui et souvent der-

rière soi-même, et c'est s'exposer à coup sûr à faire tout échouer... En politique, comme en mécanique appliquée, le calcul des forces ne va pas sans le calcul des résistances. Mille raisons, souvent inavouées, l'amour-propre, les intérêts particuliers, les préjugés traditionnels, les passions des partis à l'intérieur, pèsent sur l'esprit des négociateurs et ces obstacles ne peuvent être surmontés que dans le silence, loin des regards d'un public passionné et railleur (1). Dans toutes ces citations, il s'agit du secret de la diplomatie officielle.

Ce qui distingue au XVIII^e siècle une vraie diplomatie secrète, c'est le caractère non officiel sous le signe duquel sont conduites des négociations suivies, formant tout un système et ayant une *organisation propre*. C'est une diplomatie clandestine, en marge de la diplomatie officielle, dont — le plus souvent — elle contrarie l'action sans oser s'y opposer ouvertement. L'étude de ce système diplomatique forme le principal objet du présent chapitre.

Il y a *négociations secrètes* toutes les fois qu'un souverain ou un ministre poursuit une négociation avec un gouvernement à l'insu du représentant régulier de l'Etat à l'étranger ou en opposition avec lui et le gouvernement qui l'a envoyé.

Dans les mêmes conditions, on peut parler des *agents secrets d'information n'ayant aucun mandat de négociateur*. Ce sont des espions diplomatiques, servant la cause de certains intérêts. Ils sont en dehors de la diplomatie officielle qui peut avoir elle aussi, des espions de ce genre. Il ne faut donc pas confondre les négociateurs occultes avec les sondages que les gouvernements peuvent effectuer, officieusement ou secrètement, les uns auprès des autres. Ces sondages peuvent revêtir un caractère tout à fait confidentiel. On parle alors de *mission secrète* ; *en réalité c'est de la diplomatie officielle*. Quant au secret, il s'agit tout simplement du secret diplomatique mentionné plus haut.

Enfin, on parle en histoire diplomatique du *secret de Du bois*, des Farnèse et d'Alberoni, de celui de la Maison de Hanoivre, plus tard de ceux de M. de Talleyrand et de Napoléon. Le signe distinctif de cette catégorie de diplomatie secrète — entendu dans sa large acception — est à chercher plutôt dans

(1) Voir « Le diplomate ».

les vues, dans les *buts finals* qui guident l'action diplomatique de ces personnages, *que dans les méthodes par eux employées*. Prenons l'exemple de l'Abbé Dubois, le précepteur du Duc d'Orléans : il fut guidé pendant toute son action diplomatique par la pensée d'assurer le trône de France à son élève. Les intérêts permanents du royaume étaient relégués au second plan. Pour faire triompher la cause du Régent, Dubois fit, jusqu'en 1718, de la vraie diplomatie secrète. A partir de cette date, devenant lui-même le chef de la diplomatie officielle, la politique occulte s'est transformée en politique officielle. Mais le mobile caché de toute l'action diplomatique passée, la cause du Régent, le « Secret » s'établit cette fois au Ministère des Affaires Etrangères et continua à diriger les directives diplomatiques. Quant à la politique secrète d'Elisabeth Farnèse, elle travailla presque tout le temps par le canal de la diplomatie officielle.

De nos jours, on emploie le terme « diplomatie secrète » pour désigner surtout le procédé d'après lequel les diplomaties officielles de deux ou plusieurs Etats, après avoir négocié, secrètement ou ouvertement, *ne publient pas les résultats* auxquels elles sont arrivées.

Ce qui distingue donc cette dernière notion de la « diplomatie secrète » de celle qui fut pratiquée au XVIII^e siècle par Dubois ou Louis XV, c'est son caractère non-clandestin vis-à-vis du ministère des Affaires Etrangères de l'Etat qui l'emploie. La méthode n'est pas la même : *point de « secret » et d'intérêts personnels en jeu, mais de secrets d'Etats ; point d'organisation spéciale et en dehors de la diplomatie officielle. Bref, le caractère secret n'est pas organique mais simplement formel : la non publicité des résultats, parfois des négociations.*



Les pratiques diplomatiques occultes remontent à bien des siècles avant. Sans nous avancer plus loin dans le passé, citons — au Moyen-Age — *Venise*. Dès le commencement, la diplomatie officielle vénitienne et le service secret allaient de pair. Un décret de la République en 1268 fait pour la première fois mention d'un « ambassador » qui n'est pas autre chose qu'un

espion. Au cours du siècle suivant, la diplomatie secrète vénitienne continue à exister, mais d'une façon intermittente.

En *Angleterre*, on voit apparaître vers 1330 un service secret de la Couronne dont les attributions étaient autant l'information diplomatique que l'espionnage intérieur.

Enfin, les *rois de France*, Louis XI spécialement, recoururent souvent aux services des agents diplomatiques occultes. Dans ses « Mémoires », Louis XIV écrit que la condition des rois est très rigoureuse : d'un côté ils doivent rendre compte publiquement de leurs faits à tous les siècles et à l'univers entier, d'un autre côté, ils se voient astreints de n'en parler à personne sous peine de nuire à leurs intérêts les plus importants. Louis XIV parle du « secret de l'action des rois » (1). Mazarin, ainsi que son maître, Richelieu, employaient les agents secrets pour leurs informations et pour certaines missions.

Mais si on peut parler au cours des siècles précédents d'agents secrets et de correspondance diplomatique secrète, on ne peut pas parler avant le XVIII^e siècle — tout au moins en ce qui concerne la France (2) — d'une action diplomatique stable, suivie et organisée selon toutes les règles de l'art. Au XVIII^e siècle, les Dubois, les Alberoni et les Stanhope menèrent en secret des actions diplomatiques complexes. *Louis XV et ses confidents* poussèrent les choses encore plus loin et firent pour la diplomatie secrète le pas qui avait été fait par Richelieu et Louis XIV pour la diplomatie officielle. On pourrait dire — quoique cela paraisse paradoxal — qu'ils l'organisèrent presque officiellement (on verra plus loin comment les ambassadeurs en titre étaient souvent en même temps des agents secrets).

Aussi, c'est sur cette forme évoluée que nous allons nous arrêter plus longuement et avec plus d'utilité. Néanmoins, nous esquisserons en grandes lignes les débuts de la diplomatie secrète au XVIII^e siècle ainsi que les formes pratiquées par les souverains des principales puissances. Pour la Pologne, nous renvoyons au chapitre VI.

(1) Voir ses « Mémoires », page 13. Ed. Taillandier.

(2) Voir pour la Pologne le chapitre VII, 1^{re} section.

PREMIÈRE SECTION

La Diplomatie secrète en France

Au cours de ce chapitre nous allons insister surtout sur la diplomatie secrète en France, et cela pour deux motifs :

a) elle était la mieux organisée ;

b) en exposant les intrigues tramées en France on sera amené à exposer en même temps — en grandes lignes — celles d'Espagne, d'Angleterre, de Russie et de Pologne.

I. — LES DÉBUTS (LE RÉGENT ET DUBOIS)

A) *L'action et les résultats politiques. — Les points de contact avec les « secrets des Farnèse et de la Maison de Hanovre ».*

Pendant les dernières années du règne de Louis XIV, des deuils successifs avaient frappé la famille royale. A sa mort, le Roi Soleil ne laissait qu'un héritier direct, son arrière petit-fils, le futur Louis XV. Par son testament, Louis XIV avait constitué une Régence : celle du Duc d'Orléans. Seulement, le Duc d'Orléans avait été pendant toute la fin de la vie de Louis XIV très suspect à la famille royale ; c'est pourquoi le Roi mettait à côté de lui un Conseil de Régence et ne lui donnait pas la tutelle du petit Roi, de laquelle il chargeait un de ses fils légitimes, le Duc de Maine, ainsi que du commandement de la Maison militaire.

Ces précautions s'avérèrent légitimes, Le Duc d'Orléans fit annuler le testament de Louis XIV, en ce qui concernait le Conseil de Régence, par le Parlement (1718). Contre ce coup d'Etat, les bâtards du Roi protestèrent. A cause de la nature chétive du petit roi, les affaires se compliquaient davantage. S'il mourait, à qui la couronne reviendrait-elle ? L'héritier le plus proche était Philippe V, roi d'Espagne. Seulement, il avait été obligé par l'Angleterre d'y renoncer. Sa renonciation avait

été enregistrée par les traités d'Utrecht (1713-1715). Donc, d'après ses traités, si Louis XV mourait, la couronne devait revenir au Duc d'Orléans. Or les règles de la dévolution de la couronne, le droit public du temps, ainsi que Philippe V lui-même, s'opposaient à ce qu'une renonciation imposée eût quelque valeur. En France, deux partis se forment en vue de la succession future : l'un soutient le roi d'Espagne, l'autre le Régent. Cette question de la succession du roi de France ne pouvait être conduite que par une diplomatie secrète. Elle ne convenait pas à la diplomatie officielle. Le Régent craignait également la bureaucratie compliquée et indiscrète de ses Con-seils.

L'instrument de cette politique, le souffleur intime et l'agent occulte et bientôt l'âme et l'inspirateur, fut l'abbé Dubois, le précepteur du Duc d'Orléans. De 1716 à 1723, Dubois mena une politique secrète faite d'intrigues mystérieuses qu'il guidait par des voies souterraines et détournées. Il servait une cause, celle du Régent, une passion, celle qui lui était propre : la passion exclusive, furieuse, de parvenir et de gouverner. La cupidité de Mazarin lui était inconnue. Ce vieillard — il avait 60 ans quand il entra dans la politique — avait des goûts délicats et l'amour des livres. Finassier accompli, il sut mettre sa connaissance des hommes au service des ambitions de son élève et protecteur, tout en poursuivant ses desseins personnels. C'est pour satisfaire à ces deux impératifs qu'il réveilla et encouragea les ambitions de tous les souverains européens, grands et petits. Il associa à leurs ambitions celles de son maître et ses propres rêves de grandeur. L'honneur et l'intérêt de la France passaient au second plan. Dans une lettre à Saint-Brice (20 janvier 1718), Dubois écrit : « ma plus grande fièvre c'est le travail excessif pour le service de S.A.R. ; tout cela me fait craindre ou espérer une catastrophe pour ma fragile machine. Ce serait sans regret si j'avais contribué à mettre en sûreté et en repos mon pupille, à quoi je borne mon ambition » (1). C'est par ce trait que la diplomatie du Dubois diffère totalement des menées secrètes de Richelieu et Mazarin et qu'elle constitue un point noir dans l'histoire de l'Ancien Régime.



(1) Archives des Affaires Etrang. Angleterre, t. 314, f. 231.

Le prologue de la diplomatie secrète de Dubois fut la démarche secrète faite par le Régent en Espagne où il essaya de faire reconnaître ses droits d'héritier au trône de France. Vers le mois de mars 1716, le secret commençait à côté et en dehors de la diplomatie officielle. Le Régent était séparé de son neveu Philippe V par beaucoup de motifs. Il leur restait pourtant un ami commun, le marquis de Longueville, qui avait été auparavant le confident de Philippe V. Intelligent, courageux et hardi, M. de Longueville fut envoyé en *mission secrète à Madrid* pour contrebalancer auprès de Philippe V *les influences italiennes d'Elisabeth Farnèse et Alberoni*. Elisabeth, Philippe V et Alberoni avaient également leur secret. Nièce de François Farnèse, duc de Parme et Plaisance, mariée à Philippe V, elle eut deux enfants, Don Carlos et Don Philippe. L'héritage du trône appartenait au fils que Philippe V avait d'un premier mariage. Elisabeth poursuivait en Espagne une politique familiale dont le but immédiat était d'établir son fils en Italie. Quoique menée d'une manière officielle, cette politique était en quelque sorte secrète. Son principal instrument était Alberoni, ambassadeur parmesan à Madrid, et qui par la suite avait réussi à s'imposer comme le vrai ministre des Affaires Etrangères d'Espagne. En même temps, il resta attaché à son ancien maître, dont il continua pendant toute sa vie à servir la politique ; son unique ambition était d'administrer l'Espagne au service d'Elisabeth et d'employer la puissance de cette monarchie à la grandeur de l'Italie et des Farnèse. C'est lui qui, après avoir négocié le mariage, instruisit la Reine à s'emparer du Roi et des affaires d'Espagne. Tous deux servirent la politique des Farnèse. Ceux-ci, inquiétés par les convoitises de la maison d'Autriche sur l'Italie, rêvaient d'une politique dirigée contre l'Autriche. Cette politique était antérieure aux traités d'Utrecht et c'est pour en assurer le succès que François Farnèse avait marié sa fille Elisabeth à Philippe V. Il espérait créer, avec l'appui espagnol, en plein centre de l'Italie, par la réunion de son héritage, Parme et Plaisance, à l'héritage des Médicis de Toscane, un état solide, gouverné par Don Carlos. L'Espagne devrait donc servir, à l'insu de ses intérêts, de simple levier.

Or, pour revenir à notre affaire, le parti italien à la Cour d'Espagne poussait Philippe V à maintenir sa candidature au trône de France. M. de Longueville devrait s'employer à faire

accepter à Philippe V l'amitié du Régent et ses droits au trône. Les instructions déguisées furent rédigées chez le duc de Noailles, le premier ministre de fait, par son érudit secrétaire de Longepierre. L'envoyé devait répondre également par un langage secret dont voici l'essentiel : Pour répondre à la première question, à savoir « le roi d'Espagne veut-il revenir sur sa décision de prétendre au trône de France ? », le marquis donnerait son avis, en bien ou en mal, sur les tableaux de l'Escorial ; pour répondre à la deuxième, à savoir « la reine et les Italiens l'y poussent-ils ? », M. de Longueville devrait émettre son opinion sur le costume des dames espagnoles et le tabac de Madrid. Enfin, si Philippe V se décidait à écouter son ancien ami le marquis de Longueville, le palais royal devrait être informé par ces simples mots : « J'ai retrouvé une jolie maîtresse à Madrid. » Mais l'aventure « galante » n'eut pas lieu. Alberoni veillait et « l'amoureux » se vit fermer simplement la porte au nez.

Après cet échec d'entente directe, dont l'initiative appartenait au duc de Noailles (1), l'intrigue continuait par Dubois. Néanmoins, le Régent mène toujours en Espagne une action diplomatique parallèle qui portera plus tard ses fruits.



Pendant les sept années que Dubois dirigea plus ou moins directement les relations extérieures de la France, sa diplomatie fut composée de deux parties essentielles : de 1716 à 1720, un rapprochement étroit avec la maison de Hanovre et par suite avec l'Angleterre ; de 1720 à 1723, une entente avec les Farnèse et la Cour de Madrid.

Pour affermir les droits éventuels du Régent à la couronne, Dubois se tourna vers l'Angleterre.

Le roi d'Angleterre, Georges I^{er} de Hanovre, avait les mêmes soucis que le Régent. La couronne lui avait été dévolue par suite de l'interdiction faite aux princes catholiques d'y accéder, selon l'« Establishment Act » (1701), décrété à la suite de la révolution de 1688 qui avait chassé les Stuart.

(1) Voir Saint-Simon « Mémoires ».

Pourtant, l'héritier légitime Jacques III, réfugié en Lorraine, jouissait de beaucoup de sympathies, surtout parmi les tories. Tous les tories étaient des « jacobites ». Georges I^{er} était impopulaire parce qu'il était étranger et ne parlait même pas la langue de son peuple ; de plus, sa vie privée était scandaleuse. Heureusement pour lui, les whigs — dans le dessein de conserver à l'Angleterre les résultats de la révolution de 1698 — le soutenaient. C'était surtout la politique de Stanhope, un des chefs whigs qui ne tardera pas à devenir l'inspirateur de Georges I^{er}, comme Dubois était celui du Régent.

Le Régent, Dubois et Stanhope étaient de vieux amis. Dubois fut le premier à comprendre l'intérêt commun du Régent et de Georges I^{er}. Aussi, fut-il l'initiateur d'une politique nouvelle.

Au cours de ces négociations, les intérêts dynastiques, servis par la diplomatie occulte, restent au premier plan. Néanmoins, les deux chefs d'Etat sont forcés de tenir compte aussi des intérêts nationaux. Pour concilier les uns et les autres, la diplomatie officielle était encore impuissante ; les intérêts nationaux et ceux du Duc d'Orléans étaient en complète opposition. La diplomatie secrète — tout au moins celle de Dubois — négligea les premiers. Elle travailla, au commencement à l'insu, ensuite contre le Conseil des Affaires étrangères, le Conseil de Régence, dans lequel prédominaient toujours les vues de Louis XIV. Dans les dernières années de son règne, le vieux Roi avait cherché à tourner les traités d'Utrecht qui consacraient l'hégémonie maritime et coloniale de la Grande Bretagne. Ainsi, pour commencer, à côté de Dunkerque qu'il s'était obligé de détruire, il fit construire un autre port. En outre, l'intérêt de la France et sa politique traditionnelle lui demandaient de faire pièce à la puissance maritime de l'Angleterre, ainsi qu'à la Maison d'Autriche. Louis XIV inaugurerait également une politique nouvelle : il estimait que la France, après la Paix d'Utrecht, était à l'abri derrière ses frontières nouvelles, qu'il importait de se tenir en défensive en Europe, afin d'avoir la main libre au dehors et pouvoir étendre son empire colonial. *Par sa politique d'intrigues, Dubois poussa le Régent à rompre au dehors, comme il avait rompu au dedans, le testament de Louis XIV.* Une entrevue secrète eut lieu à La Haye, en juillet 1716, entre Dubois et Stanhope.

C'était une prise de contact à titre informatif. En octobre 1716, une convention provisoire et secrète suivit la Convention de Hanovre, subordonnée à l'assentiment des Provinces Unies. Elle prévoyait l'expulsion de Jacques III, prétendant au trône de l'Angleterre, du royaume de France et de Lorraine, la démolition du port qui devait remplacer Dunkerque et surtout, la garantie réciproque des droits de chacun des deux souverains. Mais si le régime sacrifiait les intérêts de la France pour renforcer sa position, Georges I^{er} servait en même temps l'Angleterre et le Hanovre. En outre, il entraînait la France sur un terrain dangereux : pour donner des compensations à la Cour de Vienne, Georges I^{er} lui proposait l'échange de la Sardaigne contre la Sicile et la suzeraineté des Duchés de l'Italie centrale. Cette politique n'était pas de nature à favoriser le maintien de la paix en Europe : elle faussait complètement le testament politique de Louis XIV. En effet, la Hollande adhère à la Convention de Hanovre ; c'est la Triple Alliance. Comme prix de ses « services », *Dubois est admis au Conseil des Affaires étrangères*. Il dit, cyniquement, au Régent : « La Triple Alliance peut vous suffire. Examinez si le reste vous est nécessaire. » Il le fut ; aussi, Dubois, pour rendre son protecteur « maître du dedans par le dehors », utilisait ses amitiés de Londres et de La Haye. Il pensait que la réconciliation de l'Empereur avec l'Espagne, de Charles XII avec ses ennemis, devait procurer au Duc d'Orléans l'assentiment de l'Europe à ses ambitions. L'abbé se chargea de la paix du Nord, Stanhope de la paix dans la Méditerranée. Mais le Régent, entraîné une fois de plus par l'alliance hanovrienne, écarta la sollicitation du Tsar qui lui offrait une alliance qui eût mis fin à la guerre du Nord au profit de l'influence de la France (1717).

Les événements qui se passent de juillet à fin décembre 1717, montrent d'une manière parfaite les conditions dans lesquelles la politique extérieure et le sort des nations étaient parfois envisagés au XVIII^e siècle, ainsi que la position de la diplomatie secrète vis-à-vis de la diplomatie officielle.

A ce moment-là, en France se poursuivaient deux actions diplomatiques. D'un côté, le maréchal d'Huxelles, président du Conseil des Affaires étrangères, donc la personne qui représentait la diplomatie officielle, négociait, par l'intermé-

diaire de M. de Longueville, avec le duc de Parme et le parti italien de la Cour de Madrid, un rapprochement entre la France et l'Espagne ; mais ces négociations revêtaient la forme d'une intrigue. D'un autre côté, Dubois est envoyé à Londres où il retrouve ses amis, dont faisait partie la baronne de Sandwich, reine de la société anglaise. Ce sont ces relations de lettrés et de grands seigneurs, d'artistes et de politiciens qui, toujours fidèles et utiles, avaient formé sa fortune et servi ses desseins. Il les a cultivées pendant vingt ans. Dans toutes les crises redoutables de sa vie et de sa politique, il les retrouvait prêtes à lui être utiles. S'il s'attachait à l'Angleterre il ne le faisait pas par corruption ; il n'était pas vénal, mais par sympathie et dans un intérêt précis. Ainsi, écrivait-il au Régent le 18 octobre 1717 : « Je retrouve ici toute l'affection possible pour S. A. R. Elle y est mieux servie que par ses ministres. » (1)

A Londres, officiellement, il n'est qu'un agent de second ordre, un envoyé extraordinaire de France à côté de l'ambassadeur ordinaire d'Iberville ; de fait, c'est un premier ministre qui négocie les conditions d'un traité d'alliance. Il s'agissait encore d'un nouveau dessein de la politique anglaise : attirer l'Empereur dans la Triple Alliance et résoudre en Italie le conflit entre l'Espagne et l'Autriche en faveur de la première. Tout cela pour assurer la fortune de la Maison de Hanovre en Allemagne.

Pendant l'absence de Dubois, le parti espagnol avait réussi à circonvenir le Régent. Celui-ci laissa entendre à Dubois qu'il songeait à se rapprocher de l'Espagne. Il pensait qu'il pouvait demander et obtenir directement de l'Espagne la confirmation de ses droits au trône de France, au lieu de la solliciter à Londres et à l'Empereur, et de l'imposer ensuite à Philippe V. C'est le moment où l'on peut le mieux se rendre compte du jeu secret de la diplomatie au commencement du XVIII^e s. Les trois diplomaties occultes, les trois « secrets », s'affrontaient : celui de Dubois et du Régent, celui des Farnèse, celui enfin de la Maison de Hanovre. Un corps à corps serré s'était engagé entre Dubois et Alberoni. Il ne pouvait se terminer que par le triomphe de l'un ou de l'autre.

Embarrassé par la lutte des deux diplomaties occultes,

(1) Arch. des Affaires Etrangères, t. 302, f^{os} 10 et 15.

indécis, le Régent se voit astreint à convoquer les personnes influentes de son Conseil. Le maréchal d'Huxelles, président du Conseil des Affaires étrangères, le maréchal de Villeroy, Saint-Simon, etc... y prenaient part. En cette séance, *Torcy et Nancre*, fidèles et affiliés au « secret », exposèrent la négociation occulte de Dubois et la défendirent âprement. Mais *ce qu'il y a de plus intéressant, c'est la manière dont ils envisageaient la diplomatie secrète et la justifiaient. Pour eux, une négociation occulte n'a rien d'anormal*, « ils blâmèrent ces discussions faites pour ébranler, auxquelles prenaient part trop de gens et de nature à compromettre des négociations qui valaient surtout par leur caractère secret ». Ils protestèrent « contre l'âme qui faisait mouvoir tous ces personnages et leur distribuait les rôles, qui avaient bien compris que plus il y aurait de gens consultés, plus il serait aisé de faire tomber la négociation » (1). Si l'on cinématographie intellectuellement les événements, les mœurs et l'esprit de ce temps-là, on s'explique aisément leur façon de voir. On considérait que *les affaires étrangères étaient un domaine où les non-initiés n'avaient rien à faire*. La France avait bien perdu, depuis longtemps, l'habitude de discuter avec ses maîtres, s'étant confiée à des princes qui, en général, l'avaient servie avec clairvoyance et succès. La Régence n'avait presque rien changé. Le duc d'Orléans était un personnage considérable, qui avait pour lui tout l'éclat d'une royauté de droit divin, et, en outre, tout le pouvoir temporel. Torcy et Nancre servaient sa cause. Et, à une époque où le souverain pouvait dire : « L'Etat c'est moi », les hommes de confiance et les intimes du Prince pouvaient penser en toute sincérité que la vraie politique étrangère était la politique de leur maître. Et il en devait être ainsi, même si tout devait se passer à l'insu du public, « comme l'intérêt de S. A. R. a beaucoup de part de l'affaire, la moitié des raisons sont à dissimuler au public » (2). Dans la même lettre, Dubois lie la fortune de la France à celle du Régent : « Que S. A. R. soit le maître, et qu'après la conclusion de ce traité qui assurera ses droits et son autorité, et sauvera le royaume, il ait l'approbation de toute l'Europe ».

Conseillé par Stanhope, Dubois rentra en France pour

(1) Nancre à Dubois. Aff. Etrang. Angleter., t. 302, f° 156.

(2) Dubois à Nancre. Affaires Etrangères Angleterre, 302, f° 2301.

combattre les menées du parti espagnol. Lorsqu'il arriva, il trouva le terrain mieux préparé. C'est que l'intrigue continuée à Madrid, même après l'échec de M. de Longueville, portait ses fruits. Lorsque Philippe V, sentant approcher sa fin, signa un testament en faveur d'Elisabeth Farnèse, les ennemis de la reine et des Italiens s'entendirent avec l'ambassadeur de France, Saint-Agnan, qui avait continué l'intrigue commencée par M. de Longueville, et mandèrent au Régent de se déclarer contre Alberoni et la Reine. C'est ce que le Régent fit pour « écouter les bien intentionnés » et servir la cause de ses neveux. S'il changea brusquement d'attitude ce fut grâce aux possibilités que lui offrait l'action occulte menée en Espagne et dont l'âme était restée Longuepierre, l'érudit secrétaire du Duc de Noailles. Le puissant parti espagnol ne pouvait plus lui imputer de marcher contre les intérêts et la tradition, en traitant avec la Maison d'Autriche et contre l'Espagne. Ce n'était pas contre l'Espagne qu'il marchait, mais contre le secret des Farnèse et d'Alberoni. Et lorsque l'Espagne serait délivrée d'eux, les Espagnols deviendront des alliés reconnaissants. Voilà comment le Régent conjugait et se servait des deux secrets menés parallèlement, en Espagne et en Angleterre.

Ce fut dans ces conditions qu'au mois de février 1718, il engagea les négociations finales sur les bases du traité que lui proposait l'Angleterre avec l'Empereur et devant être présenté pour adhésion à l'Espagne. Des conférences eurent lieu à Paris, entre le Régent, Stair et Schaub, les envoyés de l'Angleterre et d'Huxelles et Torcy. Les discussions qui eurent lieu sont aussi caractéristiques que celle que nous avons vu lors de la réunion du Conseil. D'Huxelles et Torcy accumulent les objections contre le traité. Mais — spectacle singulier — *dans une conférence où l'on s'attendrait à voir discutés les intérêts de l'Etat, le chef officiel de la diplomatie française combat les projets de la diplomatie d'Angleterre, en fait, celle de la Maison de Hanovre, par des arguments personnels au Régent.* D'Huxelles déclarait que le traité proposé sacrifiait les intérêts du Régent. Stair soutenait, qu'au contraire, il ne faisait que les servir. Et l'on ne se borne pas à cela : même lorsque la discussion fut engagée sur l'Espagne, on n'envisage pas les intérêts du royaume, mais ceux de la Maison de Farnèse qu'on

essayait d'attacher à la Triple Alliance par la promesse de la Toscane pour Don Carlos. Et quoique une guerre entre l'Espagne et la France fût prévisible, on ne pensa pas un seul moment que l'opinion publique était complètement opposée à cette éventualité et que le conflit allait mettre aux prises deux nations amies, liées par une même dynastie. *A l'occasion de la deuxième conférence, on poussa les choses encore plus loin* : il était question de régler les articles secrets du traité, la déclaration officielle de la guerre à l'Espagne, si elle refusait de souscrire aux conditions proposées. Il s'agissait du triomphe de Dubois et de sa diplomatie sur le parti espagnol et sur les Farnèse. Une résistance acharnée était à prévoir de la part du maréchal d'Huxelles. Pour l'écarter, *on élimina le président du Conseil des Affaires étrangères*. Et ce fut ainsi que le Régent accepta, alors, en dehors du ministre des Affaires étrangères de la France, une convention qui exposait le pays à une guerre insensée. Quant à l'opinion publique, Dubois était là : il s'était préparé à jeter toute la responsabilité sur Alberoni et les Farnèse et à prouver à la France, à l'Espagne, à l'Europe même, que ses amis les Anglais, étaient les seuls qui eussent voulu la paix. Le projet de traité, écarté par Philippe V, fut accepté par l'Empereur : ce fut la *Quadruple Alliance* (juillet 1718). Elle reconstituait la ligue que Louis XIV se vantait d'avoir rompue ; la France maintenant était à côté de ses ennemis héréditaires. Mais le dernier objet de cette ligue n'était que la satisfaction des Hanovriens dans le Nord, des Impériaux dans le Sud. La France ne fit que supporter, en 1719, les charges d'une guerre dans la Méditerranée et dans la Baltique à la fois. Mais déjà avant, la position du Régent en France était devenue tellement forte, qu'en août 1718 eut lieu le lit de justice qui fit du Régent le maître absolu du royaume, contrairement au testament de Louis XIV. Il était régent comme Louis XIV était roi. Quant à *Dubois*, grandissant avec son maître, *il devient ministre des Affaires étrangères*.

A partir de ce moment, la politique secrète devient la politique officielle; mais elle continue à poursuivre les objets d'intérêts personnels qui l'avaient inspirée depuis toujours. Les moyens et les instruments restèrent les mêmes. Il continua d'entretenir auprès des ambassadeurs officiels, dont il se dé-

fiait, des agents secrets, dont l'unique devoir était de procurer au Régent des amis. Cela dura ainsi jusqu'à sa mort.

Son œuvre diplomatique fut un mystère déclanché dans le but de servir aussi bien les intérêts de son élève et protecteur que sa propre ambition. Il enchaîne et subordonne toute la diplomatie du royaume à son secret. Mais, à l'instar de Richelieu, il ne néglige pas l'opinion publique et les courants d'idées. Il la trompe. Et lorsqu'il comprend que ce sont des forces contre lesquelles il est inutile de lutter, Dubois tâche de les gagner de son côté ; ainsi, après la guerre avec l'Espagne, le mécontentement était général en France. Cette opinion mécontente était dirigée par la vieille Cour et particulièrement par la duchesse de Maine. Dubois, avisé par ce qu'il appelait « mon sixième sens », s'efforça de changer l'orientation de la Quadruple Alliance pour la rendre acceptable à l'opinion publique française et rendre plus sûre la situation du Régent et sa propre fortune. Il le fit, d'ailleurs, aux frais du royaume et par les mêmes moyens. Il négocia à Madrid des ententes occultes par l'intermédiaire d'un agent secret, l'abbé de Mornay. Le seul changement par rapport à son ancienne technique, fut le fait que lorsque l'entente fut réalisée, l'abbé de Mornay reçut l'ordre de s'ouvrir à l'ambassadeur de France qui convertit l'entente secrète en un traité (Triple Alliance de Madrid, 1721). Le changement s'explique maintenant : c'était Dubois le ministre des Affaires Etrangères. Pour faire adhérer son alliée l'Angleterre à cette nouvelle alliance, Dubois sacrifia les intérêts des marchands français au profit des britanniques. Mais il parvint à réconcilier le Régent avec Philippe V et à arracher à ce dernier la renonciation à l'héritage du trône de France en faveur du duc d'Orléans, ainsi qu'à se faire nommer cardinal.

B) *L'organisation, les centres de rayonnement,
les moyens d'action de Dubois.*

Chose incroyable, c'est à Londres que le Régent, ou plutôt Dubois, établit le véritable ministère des Affaires étrangères de France. C'est de là-bas que Dubois traitait avec les puissances pour établir les droits de la Maison d'Orléans.

1) *A Londres*

Dubois a ses bureaux composés de deux secrétaires ; l'un est Chavigny — un homme qui fera fortune plus tard — l'autre Ph. Nericault Destouches, poète et ancien comédien de campagne. Dans son choix, l'abbé Dubois n'avait en considération que *la valeur et la maniabilité des candidats*. Homme de lettres lui-même, il suivait l'usage des grands d'Angleterre qui s'entouraient de gens de lettres. On se rappelle le cas illustre du grand Bacon qui pendant le règne d'Elisabeth servit d'abord d'Essex et passa ensuite avec désinvolture, sa « raison » le guidant, au champ adverse, au service des Cecil.

2) *A Paris*

Dubois s'attacha à consulter et à gagner à son service la plupart des *hommes compétents que la diplomatie de Louis XIV avait formés*. Son intérêt était d'autant plus grand que le ministère officiel refusait de l'informer.

Le principal personnage que Dubois réussit à rallier à son secret fut Torcy lui-même, le dernier ministre des Affaires étrangères de Louis XIV, sur la personnalité duquel nous avons déjà insisté. Torcy, sans compromettre un instant son prestige, voulait prendre sa revanche contre les grands et les Conseils qui l'avaient supplanté. Il était resté pourtant Membre du Conseil de Régence où le Duc d'Orléans, quoiqu'il se défiât de lui, l'avait gardé pour avoir le secret des postes dont il était surintendant. Grâce à cette fonction, Torcy a le soin du Cabinet Noir dont la principale tâche était l'interception des correspondances. Mais en outre, le commerce de Torcy offrait à Dubois de grands avantages : il lui procurait des amitiés précieuses, telles que celles de Nancre et Nocé qui lui restèrent fidèles jusqu'à la fin, des conseils expérimentés, des appuis vis-à-vis du monde diplomatique. Dubois le consultait humblement, ce qui n'était pas sans plaire à l'ancien chef du Département de l'Etranger. Il se plaisait à inspirer toujours le jeu diplomatique de France. Mais l'habileté de Dubois fut telle, qu'il le garda au service de sa politique sans en faire l'inspirateur. C'était Torcy qui se faisait auprès du Régent l'avocat autorisé des actes de Dubois.

En outre, l'astucieux abbé s'attacha à gagner de son côté tous *les spécialistes qu'employait depuis longtemps le ministère des Affaires Etrangères*, tels que M. de Saint-Priest, le directeur de l'Académie Diplomatique et premier garde du Dépôt. Dubois l'employa pour donner une structure juridique à ses plans. M. de Saint-Priest fournit à Dubois ce que les légistes fournissaient à Louis XIV et à ses ancêtres. Il rédigea plusieurs longs mémoires instructifs, ainsi qu'une étude très documentée sur les intérêts présents des principaux Etats d'Europe. Parmi les « hommes doctes en droit public », Dubois comptait à son service l'abbé Legrand, l'avocat Le Roy ainsi que M. de Cornet « le célèbre consultant de Paris ». Son information était multilatérale ; M. de l'Isle, premier géographe du Roi, lui présentait des notes géographiques sur toutes les questions auxquelles sa politique touchait.

3) *Auprès des diverses Cours*

Dubois avait également des confidents et des agents occultes. Il choisissait ses agents secrets sans beaucoup de scrupules. Sa préférence portait sur des *personnages qui pouvaient se dissimuler le mieux*. Ainsi, pour défendre les intérêts du « secret » à Vienne, il choisit un banquier, M. de Genvry, qui partit à Vienne en voyage d'affaires. Pour renforcer la position de ses propres créatures, il rendait suspect au Régent les ambassadeurs officiels. *La condition des ministres de France à l'étranger était déplorable*. Ils étaient placés entre deux diplomaties qui leur donnaient des ordres contraires ; s'ils travaillaient pour la diplomatie officielle du pays, ils s'exposaient à la disgrâce mise en mouvement par Dubois. S'ils écoutaient les chuchotements de la diplomatie occulte, ils étaient à la portée des plaintes et colères de leur chef légitime. La plupart d'entre eux fermaient les yeux et laissaient faire les agents secrets. L'astuce de Dubois trouva le moyen d'employer à son service ces ambassadeurs complaisants, sinon affiliés à sa politique : il les faisait surveiller ses propres agents secrets. Néanmoins, il existait parmi eux des hommes d'un caractère inflexible qui ne voyaient pas dans les compromis une solution moralement acceptable. Ainsi, de Rottemburg, ambassadeur en Prusse, souvent sollicité par Dubois qui lui faisait espérer

« des distinctions proportionnées à son mérite » (1). Rottemburg refusa ces offres et révélant à d'Huxelles l'affaire, lui demanda son rappel. C'est un geste qui a d'autant plus de signification morale que l'ambassadeur était pauvre. Sa place lui était plus que nécessaire. Son langage fut aussi noble que sa conduite : « ...les lois de l'honneur ne peuvent me permettre de m'écarter pour plaire à qui que ce soit. Je vous conjure donc de bien vouloir me mettre hors du cas de m'attirer le ressentiment des personnes trop accréditées pour pouvoir m'en parer » (2). Et à sa place, le Régent fit nommer un Finlandais, le baron de Hocke, qui, à défaut d'être français, était recommandé par l'Angleterre.

Celle-ci a été l'organisation de la diplomatie occulte de Dubois, pendant sa première phase, à savoir, jusqu'au mois de septembre 1718. *A partir du moment où il réussit à s'élever de la condition de ministre secret au rang de ministre des Affaires étrangères, il s'attacha à constituer l'organisation de la diplomatie sur un plan simple et commode* : les ambassadeurs seront des gens ayant tout leur intérêt dans un dévouement absolu à la cause du Régent : pour aboutir, il fallait écarter des principales places les gens de haute volée. Il n'y réussit pas complètement et continua d'employer toujours des agents secrets, tels l'abbé Mornay dont nous avons rappelé les négociations.



Profond connaisseur d'hommes, Dubois mettait en jeu tous les moyens qui pouvaient avoir prise sur ses contemporains. Il excellait dans l'art de gouverner les hommes, en flattant leurs passions et leurs vices : la gourmandise, la vanité, l'ambition, voire la débauche. Pour les « fins becs » et les gourmands d'une Cour dont le souvenir perpétue le nom du baron et de la baronne Sandwich, l'abbé Dubois avait toujours des attentions gastronomiques : les truffes savoureuses et les jambons du Périgord arrosés par les vins de Champagne et de Bordeaux, qu'on expédiait cachetés, ficelés et emballés avec soin, étaient

(1) Dubois à Rottemburg, 1^{er} février 1718. Aff. Etrang., t. 3/5, f° 2.

(2) Rottemburg à d'Huxelles, 18 juin 1718. Aff. Etrang. Prusse, t. 60, f° 173.

autant d'arguments à conviction. Il connaissait leur vertu pour l'avoir apprise pendant ses séjours à Londres au Will's Coffee House, le lieu de rendez-vous de la « gentry ». C'est là qu'il connut le duc d'Argyll qui l'introduisit, lors de ses missions secrètes, chez le Prince de Galles (1). Pour associer à son ambition le roi d'Angleterre et Stanhope, il ne négligeait rien : il s'attacha à gagner la maîtresse du Roi, Madame de Munster, ainsi que deux jeunes dames, parentes de Stanhope. Et l'on vit alors venir de France de belles étoffes assorties au teint des dames en question et même un mannequin, une poupée « qui puisse faire voir à ces dames de quelle manière celles de France sont habillées, coiffées et portent le linge ».

Pour faire agréer ses desseins, il répandait partout en Europe des sommes considérables. Mais pour son honneur, on ne trouve — aux dires de M. Bourgeois — nulle part et dans aucune correspondance étrangère, la preuve ou même le soupçon qu'il en eût reçu d'équivalents. Il refusait les présents que, suivant l'usage, les souverains étrangers lui offraient pour le récompenser de ses peines après la signature des alliances. Il s'en remettait plutôt à Law qui fut un Dubois économique et financier. Et lorsque le système de celui-ci fit faillite, il engagea pour suivre son plan, jusqu'à sa bague épiscopale.

L'homme fut intègre. L'œuvre fut habile mais obscure, fragile et vouée au néant. Elle avait été fondée sur les risques de mort du jeune roi. Louis XV lui survécut.

C) *Les négociations occultes* *gagnèrent l'esprit des contemporains*

Le mal causé par cette politique pouvait être réparé : ce fut l'œuvre du cardinal Fleury. Mais il y avait quelque chose qui subsistait, qui était entré dans les mœurs : le goût de faire la politique par des voies détournées.

Ce fut, parfois, le démon de la politique qui poussait les contemporains à suivre un chemin tortueux. Parfois, c'était tout simplement la constatation que le meilleur moyen de se

(1) Dubois au Régent, 4 octobre 1717. Aff. Etrang. Angleterre, t. 301, f° 140-149.

pousser auprès des souverains n'était pas de servir officiellement le royaume, mais servir secrètement les ambitions, les desseins, voire les vices des Princes. Fleury, le sage cardinal ministre, fut combattu, au terme d'une carrière ministérielle qui avait procuré à la France une paix réelle, par les intrigues de son ancien secrétaire d'Etat des Affaires étrangères, Chauvelin. La France fut entraînée par les intrigues de M. de Chauvelin, de Chavigny et du maréchal de Belle-Isle dans la guerre de la Succession d'Autriche (1741-1748), guerre ruineuse pour elle mais qui consacrait le succès du « secret » des Farnèse : Parme et Plaisance furent cédées par l'Autriche à l'Infant Don Philippe (Traité d'Aix-la-Chapelle, 1748). A la veille de cette guerre, Fleury, dans une lettre célèbre, avoua à l'Europe et à l'Histoire « la honte et l'impuissance de la politique française vaincue et humiliée par la diplomatie secrète ».

II. — SOUS LE RÈGNE DE LOUIS XV

A) *Causes déterminantes — Le Prologue*

Il faut chercher l'origine de cette technique diplomatique dans le caractère de Louis XV et les circonstances dans lesquelles il régnait (1715-1765).

Ordinairement, on se représente Louis XV comme un roi égoïste et fainéant, surtout si l'on considère son règne à travers sa vie privée. C'est une erreur, surtout lorsqu'on juge un monarque. Sa vraie personnalité est mise en lumière de la façon la plus saisissante par sa propre correspondance. Contrairement à l'opinion courante et aux jugements portés sur lui, Louis XV avait de la finesse, de la bonté. Il avait au fond du cœur le sentiment de ce qui est bon et vrai (1). Mais il était désavantagé par une faiblesse incroyable de caractère, faiblesse innée et accrue par l'éducation qu'il avait reçue du cardinal Fleury, son tuteur. Dix-sept ans, ce fut Fleury qui gouverna à sa place. Pendant cette longue tutelle, Louis XV ne

(1) Voir Gaxotte « Le siècle de Louis XV », Plon, 1933.

fut qu'un écolier docile. Il s'habitua à ne prendre aucune décision par lui-même et de se remettre en toutes choses au ministre. Lorsque Fleury mourut, le mauvais pli était pris : le pouvoir était pour lui un fardeau. C'est par indolence et non par manque d'intelligence qu'il abandonna la direction des affaires à ses ministres et à ses maîtresses. De cet être tourmenté, voilà un portrait bien saisissant et bien tracé dans la préface de l'ouvrage de M. de Boutaric « La Correspondance de Louis XV » : « ..il n'osait imposer sa volonté ; mais il gardait ses convictions et cherchait en secret à les faire prévaloir. Il s'habitua ainsi à jouer double jeu : il eut son trésor privé, sa politique personnelle et un gouvernement occulte en opposition avec le gouvernement officiel. L'homme passa une partie de sa vie à entraver et à contrarier le Roi. Il regardait ses ministres comme des ennemis ; il n'avait pas le courage de leur parler en maître. Il ne se donnait pas même la peine de les renvoyer, laissant ce soin à ses maîtresses ; mais il cherchait à faire prévaloir sa volonté par d'obscurcs intrigues, conspirant, à la lettre, contre ses ministres, et ne devait souvent qu'à son rang suprême de ne point partager l'exil de ses agents, on pourrait dire de ses complices. » Louis XV avait également son cabinet noir : chaque matin le chef du bureau secret, Jannel, à partir de 1770 d'Ogry, lui rapportait des extraits des lettres ouvertes à la poste par six commis chargés de cet office (les interceptes), maîtres dans cet art. Pour ouvrir et fermer sans dommage apparent les plis les mieux cachetés, les interceptes se servaient d'un fil rougi au feu qu'ils passaient horizontalement dans l'épaisseur de la cire. Mais cet instrument se retourna contre Louis XV lui-même. Madame de Pompadour eut à sa dévotion Jannel et les extraits de correspondance ne disaient plus à Louis XV que ce que la favorite voulait bien leur laisser dire ; elle savait même en fabriquer, lorsque ses intérêts pouvaient en tirer quelque avantage.

Avant d'inaugurer la correspondance secrète dont l'objet principal était la politique extérieure, Louis XV chercha dans les conseils écrits et les mémoires de M. de Noailles, de quoi contrecarrer l'influence que ses ministres exerçaient sur lui. On sait que, dans le Conseil, le Roi ne contredisait presque jamais leurs opinions. Mais lorsque le maréchal de Noailles, l'ancien confident de Louis XIV, ministre d'Etat, entra dans

le Conseil, les choses changeaient. Et M. d'Argenson, dans ses mémoires, d'écrire : « La survenue du maréchal de Noailles dans le Conseil rend la vie très dure aux ministres ; ce n'est pas un premier ministre, mais c'est un inspecteur importun qui leur a été donné, lequel se mêle de tout, quoiqu'il ne soit le maître de rien. »

Louis XV aimait à écrire et il répondait volontiers au maréchal, en laissant même de côté les formules royales de « Mon Cousin » et que : « Dieu vous ait en sa sainte et digne garde ». La tâche de M. de Noailles fut de rappeler sans cesse les traditions de Louis XIV, spécialement la lutte contre les Habsbourg : celle du Roi de faire des confidences. L'influence du maréchal de Noailles, qui avait gagné à ses vues Madame de Châteauroux, la maîtresse du roi, entrava la politique de Fleury et conduisit la France à la guerre de la Succession d'Autriche. On peut considérer cette correspondance intime comme le prologue de la diplomatie secrète qui devint bientôt le violon d'Ingres de Louis XV.

*
**

La date exacte à laquelle la correspondance secrète et par la suite la diplomatie secrète fut inaugurée est controversée. Le chevalier d'Eon, dans une lettre au comte de Vergennes, ministre des Affaires étrangères, la fixe à 1755, à l'occasion de sa mission près d'Elisabeth de Russie. M. Rambaud indique 1745, époque des pourparlers avec les seigneurs polonais à Paris pour la candidature du prince de Conti au trône de Pologne. A ces deux indications, nous préférons celle du mémoire envoyé par le comte de Broglie à Louis XVI le 9 juin 1774. Le comte de Broglie fut pendant vingt-deux ans le chef actif de la diplomatie secrète et était en demeure de connaître tout ce qui s'y rattachait. De plus, en ce qui regarde l'origine et la date de la machine qu'il conduisait, il n'avait pas de parti-pris. D'autant plus qu'il indique une date qui l'en prive de la confidence du roi neuf ans à partir du point de départ de cette action : 1743.

Le prince de Conti en fut le premier confident, sinon le personnage déterminant. Comme nous l'avons déjà montré,

il faut chercher l'origine du « Secret du Roi » dans le caractère défiant et timide de Louis XV, qui avait besoin à chaque moment d'une source d'information autre que celle officielle. Mais le comte de Broglie croyait savoir que ce choix fut déterminé par la duchesse de Châteauroux qui, après la mort de Fleury, arrivée au commencement de l'année 1743, parut prendre beaucoup d'ascendant sur l'esprit du roi. « Ce qu'on sait de certain, c'est que ce fut à peu près à cette époque qu'on le vit (le prince de Conti) commencer à travailler avec le Roi et y porter toutes les semaines des portefeuilles pleins de papiers dont aucun ministre n'avoit connaissance. » Et cela avant la députation des seigneurs polonais à Paris (1745), dans le but d'offrir au prince de Conti la couronne de Pologne, à la mort d'Auguste II.

Ce fut — en matière de politique étrangère — le but primitif. Mais il y en eut un autre plus élevé : jusqu'en 1755, de rattacher entre elles et à la France, la Suède, la Pologne, la Turquie et la Prusse, pour les opposer à l'Autriche et à la Russie, et à partir de 1756 (traité de Versailles), date à laquelle le système d'alliance est renversé, de gagner l'amitié de la Russie. Ce dernier but fut celui de la politique personnelle du Roi, à laquelle le comte de Broglie n'accédait pas volontiers.

B) *L'action (1752-1774)*

1) *La première mission des agents secrets*

Elle fut donc de préparer l'avènement au trône de Pologne d'un prince français, le Prince de Conti, qui était demeuré fidèle à cette pensée de royauté au sein de laquelle — nous l'avons vu — s'étaient éteints ses pères.

Mais on peut se demander, avec juste raison, pourquoi a-t-on recouru à la diplomatie secrète et ne l'a-t-on pas fait tout simplement par la diplomatie ouverte, officielle.

Il y avait pour cela plusieurs raisons : d'abord, il était à la mode de considérer avec dédain, on peut dire même avec dégoût, les affaires de Pologne. Les interminables intrigues, une constitution impossible, avaient fini par désintéresser com-

plètement de son sort le gouvernement français. Ensuite, dans l'intimité même de Louis XV, le dessein d'enlever à la maison de Saxe l'héritage du trône de Pologne aurait suscité des orages. Cette maison était représentée à la Cour de France par le propre frère et par la fille d'Auguste III. Le bâtard Maurice, le héros de Fontenoy, qui trouva la gloire sous les drapeaux de France, était le frère, la dauphine était la fille, et elle avait su — par son caractère doux, plein d'agréments et de vertus — gagner tous les cœurs.

D'un autre côté, Louis XV dont l'orgueil royal était blessé par l'humiliation éprouvée dans la personne de son beau-père Stanislas Leczinski, ne partageait nullement l'opinion à la mode vis-à-vis de la Pologne. Il tenait à ce que l'influence dans le Nord fût persistante pour tenir en échec l'Angleterre et la Russie. Aussi, autorisa-t-il et encouragea-t-il même, le Prince de Conti, en lui venant en aide sur les fonds de sa cassette privée et consentant à ce que les subsides et correspondances passassent par l'intermédiaire du résident de France à Varsovie, M. Castera. Ce dernier reçut l'ordre secret d'entretenir à Varsovie les confidences des nobles polonais qui songeraient à l'élection d'un prince français. Tout cela à l'insu de l'ambassadeur de France, dont le siège était à Dresde où Auguste III — Electeur de Saxe en même temps que roi de Pologne — faisait sa demeure de prédilection ; à l'insu également du ministère français :

En ce qui regarde cette première mission de la diplomatie secrète en Pologne, il faut remarquer qu'elle était en contradiction non seulement avec la diplomatie officielle qui proclamait la nécessité d'une politique sage et pacifique, mais même avec la propre politique que le roi avait menée jusqu'à ce moment-là. En effet, Louis XV avait signé en 1746 un traité d'alliance avec Auguste III. Ce traité avait été scellé par la suite, par des liens de famille : le mariage du dauphin avec la fille d'Auguste III. Pourtant, Louis XV sacrifia tout cela au « secret ». Le prince de Conti débaucha tous les ambassadeurs pour le triomphe des vues occultes. Mais, comme nous allons le voir plus loin, une intrigue en fit surgir une autre. Il y eut également un « secret » de la dauphine. La dauphine, dans le courant de l'année 1755, l'emporta auprès de Louis XV sur le

« vizir de poche » Conti. C'est qu'elle avait trouvé une auxiliaire dans Madame de Pompadour.

Revenons aux débuts et aux causes de la mission en Pologne. La Pologne présenta un intérêt de plus, un intérêt qui touchait à l'existence de la prépondérance politique de la France même. Les deux impératrices Elisabeth et Marie-Thérèse concurent la pensée d'engager la Pologne — restée jusqu'alors dans une neutralité utile pour la France — dans l'alliance offensive et défensive qui unissait les deux empires et la Saxe, en vertu du traité de Saint-Pétersbourg. Pour parer à cette manœuvre, il fut convenu que le nouvel ambassadeur de France recevrait pour instructions — toujours secrètes — de ranimer le parti favorable à la France. Instruction secrète, car si les deux politiques, officielle et confidentielle, se trouvaient pour un moment rapprochées, il y avait une différence qui se maintenait dans le degré d'activité avec laquelle chacune d'elles devait être suivie et d'une impossibilité de les mener de concert à cause de la dauphine et du parti Saxon.

Le choix du nouvel ambassadeur porta, grâce au prince de Conti et à l'abbé de Broglie, en vogue à Versailles, sur le neveu de ce dernier, *le comte de Broglie*. Second fils du maréchal et frère du duc de ce nom, le comte de Broglie, bien qu'agé de 32 ans à peine, s'était déjà distingué comme brigadier des armées du roi. « Un petit homme, la tête droite comme un petit coq. Il est colère, a quelque esprit et de la vivacité en tout » (1). Tel était le personnage principal de la dramatique et complexe intrigue que fut la diplomatie secrète de Louis XV. Sa lettre de créance en qualité d'agent secret fut : « Le comte de Broglie ajoutera foi à ce que lui dira Monseigneur le Prince de Conti et n'en parlera à âme qui vive. Louis. 2 mars 1752. » Depuis lors, la diplomatie secrète fut liée à son nom. Il en fut souvent l'animateur.

Dans l'accomplissement de sa mission en Pologne, de Broglie fit preuve de beaucoup d'habileté et d'une combativité digne de son ancienne carrière militaire. Pour annihiler l'influence du parti anglo-russe, *il descendit dans la mêlée des luttes politiques internes même*, attitude peu convenable à un envoyé de nos jours, mais indispensable pour la réussite, dans

(1) Mémoires d'Argenson.

un pays de guerilla comme la Pologne du XVIII^e s. Il triompha, et il le fit d'une telle brillante manière que le ministère français, dont nous avons déjà exposé les vues, s'inquiéta de ce résultat. En peu de temps, il devint l'arbitre de la situation politique en Pologne. Son esprit infatigable conçut l'idée d'enlever le roi Auguste et la Maison de Saxe à l'alliance anglaise et de les rapprocher de la France. A partir de ce moment, il s'écartait du dessein du Prince de Conti qui n'en fut pas content. Le comte de Broglie passa dessus, envisageant en premier lieu l'intérêt de la France, vint à Versailles d'où il rentra à Dresde avec un projet de traité d'alliance franco-polonais, dirigé contre la Russie, élaboré dans le cadre d'un plan de politique générale, destiné à mettre près d'une moitié du continent septentrional à la discrétion de la France. Mais tous ces beaux projets s'écroulèrent car un événement inattendu vint changer la face de l'Europe. Le 17 janvier 1756, le roi de Prusse, quittant l'alliance de la France, s'engageait vis-à-vis du roi d'Angleterre à observer la neutralité dans la guerre qui allait s'ouvrir (la fin de septembre). Ainsi, la combinaison du comte de Broglie perdait une de ses pièces maîtresses.

Par contre, *Louis XV fut entraîné — à côté de l'intrigue que nous venons d'exposer — dans une autre négociation secrète.*

Nous sommes au lendemain de la guerre de la Succession d'Autriche et de la Paix d'Aix-la-Chapelle (1748). La France s'est laissée entraîner par de vieilles traditions politiques que rien ne justifiait plus. Elle n'avait récolté aucun profit tangible, malgré les victoires de Fontenoy (1745), Rocoux (1746) et Lewfeld (1747). Il existait à la Cour de France deux partis : un parti, une coterie plutôt, hostile à l'Autriche. C'était le clan du maréchal de Belle-Isle et du duc de Noailles, le confident de Louis XV, qui continuait l'œuvre de Chauvelin. L'autre parti était le parti autrichien, groupé autour de la Dauphine, Marie Josèphe de Saxe. Pendant la guerre, Kaunitz, l'ambassadeur autrichien à Paris, avait fait une tentative de rapprochement entre la France et l'Autriche. Elle échoua. Nommé chancelier en 1753, Kaunitz envoya à Paris Stahremberg. Il lui donna des instructions secrètes. Stahremberg avait la mission d'obtenir de Louis XV une négociation secrète officieuse, en dehors des ministres. Kaunitz était parvenu à gagner l'esprit de Madame

de Pompadour. La favorite avait été écartée du secret de Conti. Usant de son influence, elle réussit à partir de 1755, à décider le roi de lui sacrifier le prince de Conti. Cette circonstance était de nature à favoriser les projets de Kaunitz. Le ministère des Affaires étrangères était confié à l'abbé de Bernis, la créature de Madame de Pompadour, la favorite et le futur cardinal persuadèrent Louis XV de prendre en considération la requête de Stahremberg. L'ambassadeur autrichien offrait, soit une alliance offensive et défensive, ce qu'il appelait le Grand Projet et qui constituait un changement complet de la politique, soit un simple traité défensif (ce qu'il appelait le Petit Projet). Louis XV refusa le Grand Projet. Comme Stahremberg trouvait que le Petit Projet était insuffisant, la négociation s'assoupit. Elle avait abouti, sinon à un traité, tout au moins à un rapprochement et à l'assurance d'un éventuel concours de la part de Louis XV (Conférences de Babiolo). Ces ouvertures furent extrêmement utiles à l'Autriche. Lorsque Louis XV apprit que par le traité de Westminster (janvier 1756) Frédéric II passait du côté de l'Angleterre, les négociations reprirent; elles aboutirent au traité de Versailles (mai 1756) qui donnait naissance à une coalition des Bourbon et des Habsbourg. Il en résulta un changement complet du système diplomatique de la France. Nous voyons donc que la politique extérieure perd toute notion d'unité. Les secrets s'enchevêtraient. Une intrigue en faisait surgir une autre. Le cardinal Tencin formait une intrigue à Versailles, pour remercier les Stuart qui lui avaient procuré le chapeau (1). En 1744, la France fournissait des vaisseaux et un grand général — Maurice de Saxe — au prétendant Charles Edouard. Maurepas, sans rien demander pour la France, promettait aux Bourbon d'Espagne le Milanais et le Parmesan pour l'Infant Don Philippe. Les courtisans et les ministres mêlaient la France à toutes les affaires litigieuses de l'Europe.

Il y avait le « secret » du roi et de son « vizir de poche », et le secret de la Dauphine. En outre, il y eut bientôt un « secret » de la favorite. En 1744, Madame de Pompadour poussait Louis XV à une guerre facile et inutile en Flandre. Flattée par les attentions calculées de Marie-Thérèse, impatiente d'affir-

(1) Voir Boutry, *op. cit.*

(2) Voir Nolhac Filon, *op. cit.*

mer sa puissance et de prouver son habileté, Madame de Pompadour s'appropriâ les plans astucieusement suggérés par Vienne, en dépit des résistances de M. d'Argenson. Entre temps, la diplomatie secrète du roi avait bien travaillé. Elle réussit à faire nommer Stainville, le futur Choiseul, ambassadeur auprès des Habsbourg (1756). L'ambassade de France à Vienne devint bientôt une sorte de ministère secret qui valait le ministère officiel conduit par Bernis. Stainville correspondait avec les autres ambassadeurs directement, éliminant l'entremise de Versailles. Il entretenait, en outre, une correspondance secrète avec les généraux de l'armée de l'Allemagne. Devenu ministre (1758), Choiseul — pour plaire à ses protecteurs — fit de la guerre d'Allemagne une guerre contre l'Angleterre.

Quant au dessein primitif de faire triompher l'influence politique dans le Nord, si Louis XV se contenta de maintenir la dissension des partis en Suède et à considérer avec moins d'attention la succession au trône de Pologne, par la suite, seul le comte de Broglie lutta à côté du nouveau roi Saxon, contre les empiètements de la Prusse. Il entraînera, en 1759, le roi, qui fera échouer la diplomatie de Choiseul.

2) *Deuxième mission :*

Ralliement de la Russie à l'alliance franco-autrichienne (1755-1774)

Plus heureuse dans ses résultats fut la deuxième mission de la diplomatie du Roi : celle de renouer les relations diplomatiques avec la Russie et d'attirer celle-ci dans le nouveau système d'alliance dont nous avons parlé.

Pendant la guerre de la succession d'Autriche, l'impératrice Elisabeth, déterminée par le chancelier Bestucheff — corrompu par l'or de l'Angleterre — envoya 30.000 hommes contre les Français. Le roi de France rappela d'abord son ambassadeur, le sieur d'Uhson, et ensuite le consul, M. de Saint-Sauveur. Une première ouverture fut faite par la Tzarine qui, en 1753, profita du voyage du négociant Michel de Rouen (un personnage dont nous allons parler plus loin) pour faire part de son désir de se rapprocher de la France. On ne donna pas immédiatement suite à cette démarche. Mais au début de 1755 « plusieurs avis particuliers ayant confirmé la sincérité de ces premières ouvertures, le Roi décida enfin à faire passer à

Pétersbourg le sieur Douglas, pour vérifier si ces avis avaient un fondement assez solide pour mériter quelque confiance de la part de Sa Majesté ». (Instructions à l'Hopital et Breteuil). Donc, le chevalier Mackenzie Douglas fut envoyé en Russie (1), chargé de la mission secrète dont il est parlé plus haut ; c'est-à-dire une mission d'information. En outre, il reçut l'ordre, par le même canal de la diplomatie secrète, de proposer au vice-chancelier Woronzof — partisan de la France — une correspondance secrète et directe entre Louis XV et Elisabeth. Pourquoi Louis XV recourut-il à l'aide de la diplomatie secrète ? Il est de la nature de la diplomatie officielle d'entretenir les bons rapports entre les Etats. Si dans la première mission, c'était à cause des circonstances dans lesquelles la Cour de Versailles se trouvait, cette fois, c'est à cause des intrigues de la Cour de Catherine. Le chancelier Bestucheff-Rimini, anglais par son éducation, était tout puissant. Il formait avec le Grand-Duc Pierre et la Grande-Duchesse Catherine — dont nous avons déjà parlé — et sir Williams Hamburg, l'ambassadeur d'Angleterre, un parti anglo-prussien qui l'emporta sur le parti franco-russe et qui contrôlait en fait la politique d'Elisabeth.

Le 19 septembre 1755, Bestucheff avait signé un renouvellement du traité de subsides de 1748. Il mettait à la disposition de l'Angleterre 55.000 soldats, en échange d'une subvention annuelle de 500.000 livres sterling.

C'est sur ces entrefaites qu'arriva à Saint-Pétersbourg — le 1^{er} octobre 1755 — le chevalier Douglas. On avait choisi un anglais, car un français ne pouvait être propre à cette mission. Il aurait été certainement trop observé en Russie par les gens de Bestucheff qui contrôlaient — d'un œil vigilant — tout étranger dépassant la frontière. On proposa « de le faire partir de la manière la plus indifférente, comme un gentilhomme qui voyage uniquement pour sa santé et pour son amusement. C'est un usage suivi par beaucoup de ses compatriotes. Les connaissances qu'il a de la minéralogie peuvent servir de prétexte à se voyage (2). E conduit, il eut la bonne pensée de s'adresser à Michel de Rouen qui, grâce à ses relations avec

(1) On avait déjà envoyé, en 1754, M. de Valcroissant. Il fut arrêté par Bestucheff. On retrouvera le même personnage briguant le trône de la Valachie en 1771.

(2) Instructions à Douglas.

Woronzof, le présenta à celui-ci, qui à son tour parla de lui à Elisabeth. L'impératrice se déclara disposée à effectuer la réconciliation. Woronzof remit par écrit cette assurance à Douglas qui rentra à Paris, rapportant de précieux renseignements. D'après une autre version, accréditée par M. Gaillardet, reproduite par M. Boutaric et combattue par MM. de Broglie, Vandal et Rambaud, Douglas aurait été accompagné par le Chevalier d'Eon travesti en femme ; c'est celui-ci qui aurait été le véritable artisan de la réconciliation. De plus, les auteurs cités plus haut présentent les circonstances politiques d'une manière dont ce n'est pas l'absence de romanesque qui en constitue le défaut. « Elisabeth aimait la France. Dès son jeune âge elle avait conçu pour Louis XV une affection fort tendre, il avait même été question de les marier... Aussi, Bestucheff ne cesse de redouter le réveil de cet ancien amour ; c'est un fantôme toujours présent à sa pensée. Pour la Cour de France, au contraire, c'est l'étoile propice qu'elle cherche sans cesse au ciel sombre de la Russie et qui doit éclairer le chemin de la réconciliation » (1). Pour hâter cette conclusion, on avait tenté d'envoyer à Saint-Petersbourg différents négociateurs secrets, munis de lettres autographes du Roi pour Elisabeth elle-même, et l'on comptait sur l'infailibilité de ce talisman. Mais Bestucheff faisait bonne garde ; il avait établi à la frontière une ligne de douanes tout à la fois politique et amoureuse, si bien défendue, si minutieusement observée que nul contrebandier n'avait pu la franchir. C'est le prince de Conti, le chef de la diplomatie secrète, qui avait eu la bizarre pensée d'envoyer le chevalier d'Eon, dont il connaissait les succès de ses travestis féminins dans les bals du grand monde. Il aurait été envoyé sous le nom de Mademoiselle Lia de Beaumont, en même temps que Douglas, dans sa première mission, car il y en eut deux. Lia de Beaumont (2) aurait eu dans ses attributions les observations intimes du palais, avec ses mystères, ses complots, et, avant tout, de faire triompher le double plan politique et matrimonial que le comité de Versailles — Conti, Madame de Pompadour, Tercier, le premier commis aux Affaires étrangères, et Monin, ami intime de Tercier — avaient dressé. Plan politique — le rapprochement de la Russie — plan matrimo-

(1) Gaillardet, *op. cit.*, p. 14.

(2) Voir D^r Cabanès « Les énigmes de l'Histoire ».

nial, le mariage d'Elisabeth avec le prince de Conti ; car Louis XV s'était dit : « Elisabeth aurait désiré partager son sceptre et sa couche avec moi : cela ne se peut car je suis époux et monarque. Si elle m'aime elle doit aimer les miens. Je lui dirai : voici un prince de ma Maison, il est jeune, il est beau, il est brave ; prenez mon prince (1). Si le projet de mariage ne réussissait pas, Louis XV espérait pour le rejeton des Conti, un commandement en chef dans l'armée russe ou la principauté de Courlande d'où le prince de Conti aurait pu suivre de plus près son dessein de monter sur le trône de Pologne.

D'après les deux auteurs cités, le chevalier Douglas aurait été obligé de battre en retraite et de « s'en aller comme il était venu ». C'est le chevalier d'Eon qui se serait mis en rapport avec Woronzof, qui l'aurait présenté directement à l'impératrice. « Elisabeth trouva l'expédient digne de son bien-aimé frère Louis XV. Elle en rit de très bon cœur et s'attacha le chevalier en qualité de lecteur », et, en même temps que les circonstances politiques qui ont renversé Bestucheff et que nous allons exposer plus loin, « Le chevalier d'Eon, par sa dextérité et l'influence de plus en plus grande qu'il avait acquise sur l'esprit d'Elisabeth, était parvenu à la rallier à la France. Elle en donna l'assurance et l'engagement écrits de sa main et adressés à son frère Louis XV. Le chevalier d'Eon partit pour Versailles avec cette précieuse dépêche ». En même temps, partit également Douglas. Vraie, cette version présenterait *une action diplomatique conduite d'une manière qui paraîtrait digne de la galante Cour de Versailles et intéressante pour l'étude que nous entreprenons.*

Un fait est certain : l'ouverture était faite, une correspondance entre Louis XV et Catherine II possible. La diplomatie secrète avait encore la mission de frayer un passage vers le renouement des relations diplomatiques officielles. Arrivé là, c'était la diplomatie officielle qui devait poursuivre le but final : arracher d'abord la promesse de neutralité de la part de la Russie, et cela voulait dire l'abolition du traité de subsides anglo-russe, dont nous avons déjà parlé, ensuite, obtenir l'accession de la Russie au traité de Versailles : donc le renversement des alliances. Quant à la mission matrimoniale, l'impé-

(1) Voir Gaillardet, *op. cit.*

ratrice n'eut connaissance que du désir du Roi de voir son cousin commandant de l'armée et prince régnant de la Courlande. C'est ce qu'Elisabeth promit à Louis XV. Celui-ci n'insista plus — par la suite — le prince de Conti étant tombé en disgrâce.

La tâche des agents secrets fut facilitée par le fait que Woronzof, le rival de Bestucheff, l'emporta sur celui-ci. Bestucheff, en signant le traité de subsides avec l'Angleterre, avait été persuadé que les soldats qu'il mettait à sa disposition ne seraient employés que contre la rivale de la Russie, la Prusse et au profit de l'Autriche, en sorte qu'il n'avait pas pris à cet égard des garanties suffisantes, chose sur laquelle Woronzof attira son attention car, lui, il prévoyait le renversement des alliances. Or le 16 janvier 1756, l'Angleterre signa avec la Prusse un traité d'alliance à Westminster. Quand Williams lui en fit part, Bestucheff fut terrifié. D'autre part, il n'avait pas prévu le traité de Versailles. Sa politique fut désavouée par le Conseil de Gouvernement du 25 mars 1756 qui se tourna du côté de la France et de l'Autriche. On espérait la neutralité de la France dans le cas où le conflit imminent entre la Russie et la Prusse de Frédéric II éclaterait.

C'est à ce moment que la France envoie une seconde fois le chevalier Douglas en mission secrète, puis envoyé reconnu (1756-1757). On devait lui expédier plus tard — à titre de secrétaire — le chevalier d'Eon, qui devait entretenir une correspondance secrète avec Louis XV, par l'intermédiaire de Tercier et faciliter les missives de Woronzof et Catherine II à son Roi. Après une sourde lutte avec le chancelier Bestucheff — dont les intrigues, machinations et vénalité lui valurent la déportation au fond de la Sibérie, ils réussirent à remplir vis-à-vis de la Russie, le programme politique du renversement des alliances dont nous avons mentionné plus haut les étapes essentielles. L'épilogue fut constitué par la signature à Saint-Pétersbourg du traité d'accession de la Russie au traité de Versailles (31 décembre 1756). Le 2 février 1757 suivait la signature d'une alliance offensive avec l'Autriche.

Ce fut le chevalier d'Eon qui apporta l'acte de réunion d'Elisabeth au traité de Versailles. Il apportait en même temps un document précieux, dont il dut la découverte à ses investigations dans les archives les plus secrètes du palais des tzars.

Un document dont tout le monde a parlé depuis, dont l'existence était connue mais que nul n'avait pu reproduire : *une copie littérale du testament de Pierre le Grand*. Un plan de domination universelle. Le chevalier d'Eon le remit, avec un travail spécial sur la Russie, entre les mains de l'abbé Bernis, le ministre des Affaires étrangères de Louis XV, et des autres personnalités politiques. Il portait une vue juste sur le plan politique de la Russie et attirait l'attention du ministre français sur une chose qui — négligée lorsqu'il ne le fallait pas — devrait plus tard produire de funestes résultats : l'intention secrète de la Cour de Russie de garnir la Pologne, à la mort imminente d'Auguste II, de ses troupes pour se rendre maîtresse absolue de l'élection du roi futur et s'emparer d'une partie du territoire, conformément au plan de Pierre le Grand.

Voilà donc une œuvre émérite de la diplomatie secrète et qui fut rendue possible seulement par elle. La correspondance continua avec le Chevalier d'Eon, ambassadeur étant le marquis de l'Hospital, avec le baron de Breteuil, le sieur Rossignol et Durand.

3) *La diplomatie secrète de Louis XV dans le reste de l'Europe. — En Suède, à Vienne, à Constantinople. — Centres stratégiques : Genève, Naples, Hollande. — Le « plan général de guerre contre l'Angleterre » du Comte de Broglie.*

La toile d'araignée de la diplomatie secrète : Londres, Constantinople, *Vienne*, la Suède, Naples, la Hollande et la république de Genève en furent autant de points d'observation, sinon d'action.

A Naples, en Hollande, à Genève l'action est inexistante presque. Ce sont des centres stratégiques d'où on peut bien regarder autour et informer Versailles.

En Suède, la diplomatie secrète tâchait de bâtir une barrière contre la Russie et l'Autriche. Mais après que ces deux puissances devinrent les alliées de la France, Louis XV ne regardait point ce système comme incompatible avec le nouvel état de chose. Aussi, aida-t-il le roi de Suède et la diplomatie officielle de Versailles à préparer le Coup d'Etat de 1772, par lequel Gustave III reprenait ses pouvoirs traditionnels. De plus, grâce à l'habileté de M. de Vergennes, l'ambassadeur à Stock-

holm, le futur ministre des Affaires Etrangères, la diplomatie secrète connut par le roi de Suède les liaisons intimes et les engagements secrets entre Joseph II et Frédéric II.

L'agent de Vienne, Durand, dépêcha dans le même sens. Il paraît même que la Cour de Vienne, dès qu'il fut question du partage de la Pologne, qui devait donner à la Prusse un accroissement qu'elle redoutait, en prévint la France et fit entendre qu'elle s'y opposerait, si la Cour de Versailles voulait la soutenir. Mais Louis XV et ses ministres eurent la faiblesse de se désintéresser une fois de plus, et le cabinet autrichien ne reçut point de réponse assurante. Aussi l'Autriche aima-t-elle mieux concourir au partage que de soutenir la guerre contre la Prusse et la Russie réunies.

A Constantinople M. de Vergennes, transféré de Stockholm, tira les Turcs de leur apathie et les détermina à s'opposer aux vues ambitieuses de Catherine II. Il eut la satisfaction de voir le ministère ottoman déclarer la guerre à la Russie. Le ministère secret de Versailles et principalement le comte de Broglie, qui luttait depuis 1752 pour la cause de la Pologne, espérait ainsi empêcher le démembrement de la Pologne. Malheureusement, il n'en fut pas ainsi à cause de l'esprit d'indiscipline et de la révolte de l'armée turque et de l'ignorance des généraux ottomans.

Enfin, la diplomatie secrète dirigea ses vues vers l'Angleterre. Ce fut en avril 1763, presque au moment de la paix de Hubertsbourg et du traité de Paris qui mettait fin à la guerre de Sept Ans, que le comte de Broglie, le chef de la diplomatie secrète, l'ancien ambassadeur de France en Pologne, conçut et proposa au Roi le plan gigantesque d'une invasion en Angleterre. Ce n'est pas tout simplement l'œuvre d'un diplomate, c'est l'œuvre d'un militaire distingué, rompu, en plus, aux affaires de politique extérieure. Il gardait dans son cœur l'ancien souvenir des injures faites à la France par l'Angleterre. « La paix même venait de manifester les prétentions de cette puissance à l'empire exclusif de toutes les mers, et dans l'exécution des articles de cette paix, elle se conduisait avec une hauteur qui ne décelait que trop son plan d'immobiliser la France et de l'attaquer de nouveau toutes les fois qu'elle chercherait à relever sa marine » (1). Plan gigantesque, car ce ne fut pas un simple travail

(1) Introduction au « Plan général de guerre contre l'Angleterre ».

de cabinet et sur des spéculations vagues et incertaines. Des officiers furent envoyés en Angleterre, ayant comme chef le marquis de la Rozière, un ingénieur distingué. Ils reconnurent la possibilité de la descente, les points de débarquement, les moyens de subsistance, les marches, les camps, les positions, enfin toutes les opérations possibles jusqu'au delà de Londres.

Mais le comte de Broglie ne se borna pas à ce moyen direct. Il proposa de s'y préparer au dehors par un plan de politique qui sapait peu à peu le crédit des Anglais dans le Nord — une idée qui lui était chère et pour laquelle il avait lutté en Pologne — et auprès de grandes puissances du continent.

Le plan du comte de Broglie fut agréé par le Roi le 7 avril 1763. A ce moment-là, de Broglie était exilé à Ruffec, loin de Versailles, avec son frère, le maréchal de Broglie. Malgré l'exil, œuvre du ministère, il continuait la correspondance secrète avec le Roi.

Mais à côté de la documentation technique, il fallait organiser une documentation politique ; il fallait trouver un agent politique pour suivre et rédiger cette nouvelle branche de la correspondance secrète. Le choix tomba sur le chevalier d'Eon qui, à ce moment-là, était secrétaire d'ambassade à Londres.

Ce choix, malgré la valeur et l'expérience de l'ancien secrétaire d'ambassade à Saint-Petersbourg, fut une imprudence, qui, comme on va le voir au paragraphe destiné à l'organisation du « secret », faillit devenir désastreuse.

Malgré les ennuis qu'il causa, le chevalier d'Eon envoya des rapports très documentés et pénétrants sur la situation politique de l'Angleterre, les intrigues, et tout ce qui intéressait le cabinet secret de Versailles, pour faire triompher son plan.

Le plan du comte de Broglie ne devait être appliqué que plus tard, à l'occasion de la guerre pour l'indépendance de l'Amérique. Suivant ce plan, un camp fut formé sur la côte de Normandie pour préparer une descente en Angleterre. Le maréchal de Broglie, le frère du comte, fut désigné pour le commander.

4) *M. de Choiseul, ministre des Affaires Etrangères,
et la diplomatie secrète de Louis XV*

Un an après sa nomination (1759), M. de Choiseul concentrait toutes ses pensées sur un objet unique : ruiner l'Angle-

terre chez elle, et surtout sur mer et dans ses colonies. La guerre de Sept Ans battait son plein. Les Anglais étaient victorieux outre-mer. M. de Choiseul organisait des escadres à Brest et à Toulon. Mais le désarroi était général ; le ministre ne vit le salut que dans la paix. Il la demanda aux bons offices de la tzarine Elisabeth. Le prix qu'on lui proposait était l'Ukraine, province incorporée à la République Polonaise (1760). M. de Choiseul consentit et envoya ses instructions au baron de Breteuil. Une paix négociée habilement — par l'entremise de la Russie — aurait pu conserver à la France ses colonies. Le sort des armes était encore indécis. En outre, la France était forte de l'alliance autrichienne et de l'appui russe. M. de Choiseul avait obtenu des Moscovites, qu'unis aux Danois, ils fermassent la Baltique aux insulaires. Par le troisième traité de Versailles (mars 1759), il avait obtenu que la guerre européenne et coloniale fussent distinctes. La Russie et l'Autriche se chargeaient de la première. La France devait combattre seulement outre-mer. Grâce à la médiation de la Russie, une paix favorable était encore possible. Maladroitement et d'une manière occulte, la diplomatie secrète de Louis XV l'entrava. En effet, le Roi attachait encore une importance démesurée à son jeu diplomatique polonais. « Le jour même où son ministère envoyait à Elisabeth un ambassadeur, le baron de Breteuil, chargé de la convaincre et de séduire la Grande-Duchesse, la future tzarine Catherine II, le roi de France déhauchait lui-même cet agent et lui faisait passer en secret des ordres contraires (mars-avril 1760). Déjà le marquis de l'Hospital, que Breteuil remplaçait en Russie (1759-1760), avait été débauché de la même manière : averti par d'Eon, un autre agent secret, il avait laissé passer l'occasion que Choiseul lui avait si vivement recommandé de saisir. Breteuil se garda bien de faire autrement, et ce fut presque malgré lui que six mois après son arrivée, la tzarine lui offrit formellement sa médiation. M. de Choiseul lui ordonnait de l'accepter (10 mars 1761). Louis XV, en secret, le blâma d'en avoir seulement écouté l'offre et lui enjoignit de la rejeter. « Je sens, lui disait-il, la difficulté de concilier mes instructions avec celles que vous recevez du duc de Choiseul, mais j'exige de vous que vous fassiez tous vos efforts pour ramener mon ministère à des principes plus favorables à la Pologne ». Par une telle dépêche, au

moment décisif, Louis XV et son secret se jugent eux-mêmes » (1).

Dans la lutte diplomatique pour la succession du trône de Pologne, à la mort d'Auguste II (1763), la diplomatie secrète fut de la bagarre. Elle soutenait cette fois le prince Xavier, le frère de la Dauphine, donc un saxon. Au contraire, M. de Choiseul appuyait les Czartoriski, qui voulaient élire Adam Czartoriski. On sait que finalement c'est Poniatowski, le favori de Catherine II qui l'a emporté.

Donc la diplomatie secrète ne fit indirectement que nuire à la Pologne, en prolongeant l'anarchie. Les menées de Frédéric II la fermèrent par le partage de 1772. Cette fois, la diplomatie secrète ne bougea pas.

*
**

Voilà donc le domaine d'activité de ce Ministère des Affaires Etrangères personnel de Louis XV qui agissait le plus souvent, non seulement à l'insu de la diplomatie officielle, mais parfois même en s'opposant à ses vues.

Nous avons exposé les faits dans le but d'encadrer historiquement la pratique de la diplomatie secrète. Nous avons essayé de montrer dans quelle mesure cette pratique a influencé les directives de la diplomatie française. Mais ce qui nous intéresse c'est surtout l'organisation, la technique de cette diplomatie occulte et personnelle du monarque français.

C) *L'organisation*

1) *Les agents et leurs chefs*

Nous avons vu, dans le paragraphe destiné à l'origine de la diplomatie secrète, que Louis XV avait de multiples confidents, espions, ministres et ministères, au-dedans et au-dehors, de grands et de petits, de connus et de cachés.

La diplomatie secrète choisit de préférence ses agents dans

(1) Bourgeois « Manuel de polit. étr. », t. I, p. 520.

le corps diplomatique. Son ministre dirigeant fut d'abord le Prince de Conti. Mais celui-ci portait ombrage à la toute puissance de la Marquise de Pompadour, qui ne se résignait pas à voir le Prince enfermé pour travailler avec le Roi à des affaires dont Louis XV lui cachait toujours la nature. La guerre s'alluma entre le confident et la favorite. Le premier succomba et passa le reste de sa vie à son château du Temple ou de l'Isle-Adam. Il la passa d'ailleurs d'une manière très intelligente : il tenait, à Temple, maison ouverte, fort goûtée par les gens du monde et par les gens de lettres, à laquelle présidait une charmante amie, la comtesse de Boufflers.

La charge de diriger la correspondance secrète revint à Tercier (1756). Tercier pouvait, grâce à sa qualité de premier commis, modifier, moyennant quelques artifices de rédaction, la teneur des dépêches officielles, afin de diminuer l'écart qui les séparait des instructions secrètes. M. de Choiseul s'en aperçut, lui enleva la charge de premier commis et le nomma directeur des Archives. Le ministre des Affaires Etrangères lui ôtait ainsi la possibilité de correspondre directement avec les ambassadeurs. Tercier continua pourtant à diriger la rédaction des instructions secrètes.

A la mort de Tercier ce fut le comte de Broglie qui devint chef de la correspondance secrète.

Les agents secrets furent choisis tantôt parmi les ambassadeurs, — et alors l'ambassadeur rendait compte au Roi, par l'intermédiaire du confident en chef, des événements qui se produisaient dans le pays où il représentait la France et, ce qui est important à retenir pour comprendre le système de Louis XV, des instructions qu'il recevait du ministère des Affaires Etrangères — tantôt, quand on n'avait pas jugé à propos d'accorder à l'ambassadeur cette marque de haute confiance, le secret était donné à l'un de ses secrétaires. On choisissait également les agents *parmi les nationaux domiciliés à l'étranger* (Michel de Rouen, par exemple), ou *parmi les étrangers qui ne gardaient plus d'attache avec leur patrie* (il en fut ainsi du chevalier Douglas). *Enfin en pays étranger, parmi les francophiles.*

Ces agents étaient astreints, sous les peines les plus rigoureuses, de garder la plus grande discrétion. Dans la plupart des cas, ils ne se connaissaient pas entre eux et ignoraient l'existence d'autres correspondances et correspondants que ceux

avec qui ils étaient appelés à travailler. « Le comte de Broglie adjoutra foy à ce que lui dira M. le Prince de Conty et n'en parlera à âme qui vive », décrétait Louis XV dans son instruction secrète au comte de Broglie.

Les agents les plus importants qui furent admis à la correspondance secrète avec le Roi appartenaient à *plusieurs catégories* :

a) *Les ambassadeurs, ministres ou résidents qui ont été admis à la correspondance secrète par ordre de Louis XV.*

Parmi les ambassadeurs : le comte de Vergennes, à Constantinople et à Stockholm ; le baron de Breteuil, à Saint-Pétersbourg et à Vienne ; le chevalier de Saint-Priest, à Constantinople, comme successeur à M. de Vergennes.

Parmi les résidents : Castera à Varsovie ; de la Fayardie à Varsovie, comme successeur de Castera ; Durand, en Pologne et à Vienne ; le marquis d'Havricourt en Suède.

Parmi les secrétaires d'ambassade : Hennin, en Pologne et à Genève ; Gerault, en Pologne (ancien secrétaire du comte de Broglie) ; le chevalier d'Eon, en Russie et en Angleterre.

Parmi les consuls : Rossignol, en Russie ; de Rivaux en Suède et à Raguse.

En dehors des cadres diplomatiques : le général Monnet. Il fut envoyé en Pologne pour une commission particulière après la mort du roi Auguste II. Il fut ensuite chargé de la direction de la correspondance secrète pendant l'absence du comte de Broglie. Mme la Générale Monnet fut admise au secret à la mort de son premier mari, le sieur de la Fayardie. Drouet et Dubois Martin, secrétaires de la correspondance secrète auprès du comte de Broglie. Ils furent chargés de la recette et de la dépense des fonds envoyés par Louis XV. Le Général Mokronoski, un des chefs du parti français en Pologne, le brigadier Jakubowski.

b) *Dès personnes admises au secret, mais avec lesquelles il n'existait pas de correspondance secrète.*

Michel de Rouen, le chevalier Douglas dans sa première mission, le Baron de Bon. Ce dernier était un connaisseur des questions militaires et politiques, sorte de conseiller. M. de la

Rozière, qui fut chargé de la reconnaissance des côtes de l'Angleterre lors des préparatifs d'exécution du plan du comte de Broglie sur la descente en Angleterre, etc... Citons enfin tous les secrétaires chargés du déchiffrement et du chiffrement des dépêches adressées aux ambassades admises au secret.

Mais tous ces agents travaillaient dans des conditions bien différentes. On peut distinguer :

a) *Agents de la diplomatie secrète chargés seulement d'une mission secrète.*

Tel fut le négociant Michel de Rouen, élevé à la Cour de Saint-Pétersbourg où il avait beaucoup d'amis influents. C'est lui qui renseigna constamment la Cour de Versailles sur ce qui se passait en Russie au moment où les relations entre la France et ce pays étaient totalement interrompues (1748-1755). Il fut chargé par la tzarine Elisabeth de faire part à Louis XV de son désir de rapprochement avec la France.

Le même caractère revêt l'action du chevalier Douglas au cours de sa première mission.

En général, *la méthode suivant laquelle les agents secrets inauguraient une politique occulte* était, à peu près, la suivante : l'agent secret restait ignoré du ministre accrédité officiellement. Aux yeux de celui-ci, il s'efforçait de paraître un voyageur curieux et oisif, satisfaisant uniquement à ses goûts personnels, cherchant le commerce des hommes du monde. D'une façon adroite et inaperçue, il parvenait auprès du personnage qui l'intéressait. Il s'efforçait de lui plaire, de provoquer sa confiance, d'exciter sa curiosité. Quelques fois, il était bien accueilli dès le début ; d'autres fois il était traité en importun et éconduit. L'agent secret ne se lassait jamais. Il s'informait, il sondait les dispositions de l'entourage, tout en déclarant qu'il n'agissait qu'en touriste de hasard, en commerçant et surtout en admirateur fervent du pays. Peu à peu, il murmurait qu'il y aurait telle ou telle chose à faire, il laissait entendre que si l'on voulait écouter tel conseil, ou prendre tel parti, des avantages considérables en résulteraient. Enfin, il insinuait que par un accord dégagé de solennité, de complications et de rigidité officielle, l'affaire serait réglée. D'une manière désintéressée, il

offrait ses bons offices. Il arrivait ainsi à faire triompher les propositions dont il était chargé. Parfois il se découvrait. Maintes fois il gardait ses positions et, la négociation finie, l'instrumentum signé, il restait dans le pays, au service du souverain dont il avait gardé la confiance, où il s'occupait des affaires commerciales. De cette manière, il pouvait intervenir à n'importe quel moment pour mener à bonne fin l'affaire.

b) Agents de la diplomatie secrète chargés en même temps d'une mission officielle.

C'était la situation qui se rencontrait le plus souvent.

Le Prince de Conti intervenait dans la nomination des ambassadeurs et s'efforçait à ce que la France fût représentée à l'étranger par des agents, sinon initiés au plan secret, au moins disposés à l'accueillir favorablement. Ainsi, appela-t-il le choix du roi sur ses amis personnels, chose qui n'attira pas l'attention, la compagnie habituelle du prince se composant des seigneurs les plus éclairés. C'est ainsi que fut désigné à Stockholm le marquis d'Avincourt qui eut la communication du secret dans les mêmes conditions que les agents mentionnés plus haut. Mais d'autres, tels MM. de Alleurs à Constantinople, le chevalier de La Touche à Berlin, n'eurent pas le secret proprement dit. Ils prirent pourtant l'habitude d'écrire au Temple en même temps qu'à Versailles.

La double qualité d'agent secret et d'envoyé officiel présentait l'avantage d'une information plus abondante et plus sûre, des moyens d'action plus étendus et plus efficaces. Par contre, il en résultait bien souvent, pour les agents en double mission, une situation embarrassante, parfois sans issue. Il s'agissait d'obéir à deux maîtres à la fois et de les contenter tous les deux. Autrement, on courrait le risque du rappel ou de la disgrâce.

Mais quoi faire si les circonstances obligeaient un tel agent à prendre un parti définitif ?

L'instruction secrète ordonnait : « il doit tâcher de concilier les points en quoi les ordres secrets diffèrent de ceux qui lui viennent par la voie ordinaire, de la manière la plus adroite qu'il lui sera possible, en ayant cependant toujours pour prin-

cipal objet de suivre ce qu'il connaît être la volonté de S. M. (1). Concilier de la manière la plus adroite : mais comment ?

Les agents procédaient suivant les circonstances et parfois selon leur conscience, en s'écartant de l'une des instructions reçues.

Le problème se posa dès le début. Partant, en 1752, en qualité d'ambassadeur de France en Pologne, le comte de Broglie emportait une double série d'instructions : l'une rédigée dans les bureaux du ministère, l'autre rédigée par le Prince de Conti et mise sous les yeux du Roi. Mais le ton des deux pièces différait sensiblement. Les instructions du ministère lui recommandaient une action prudente et réservée au sujet de l'imminente élection au trône de Pologne. Le comte de Broglie devait se renfermer dans des discours généraux, car il ne fallait pas « donner à entendre que S. M. se déterminera pour la Maison de Saxe plutôt que pour tout autre concurrent ».

C'est une attitude qui ne faisait pas du tout l'affaire du Prince de Conti. Aussi, dans les instructions confidentielles, passe-t-il en revue tous les moyens d'agir efficacement à son propre intérêt, dans l'élection future. Le prince se rendait compte de la difficulté qui se présentait au comte de Broglie. Il indiquait même un procédé pour en sortir : « aiguillonner le ministre et lui faire prendre, par différents points de vue, un tel intérêt aux affaires de Pologne, qu'il soit conduit à faire, pour l'objet qu'il ignore, ce qu'il ferait s'il le connaissait et fût chargé de la réussite ».

Mais c'était là une indication qui ne simplifiait guère le problème. Aussi, le comte de Broglie fut obligé de cacher à son gouvernement la moitié de ses efforts et de ses succès. Il relatait au Prince de Conti, sur un ton comique, les artifices auxquels il se voyait réduit : « Ce que je trouve de plus difficile à remplir, c'est de rendre le compte que je dois au ministre de tout ce qui se passe, de tout ce que j'ai fait, de tout ce que je vois, et de le rendre conforme aux intentions de Votre Altesse Sérénissime et aux grandes vues qu'Elle a été chargée par S. M. de poursuivre. Cela me met dans le cas de lui cacher bien des

(1) Instructions secrètes pour M. Durand, 1758. Il faut pourtant remarquer que si la volonté était celle du roi, l'initiative et la pensée directrice appartenaient le plus souvent au chef de la diplomatie secrète, surtout pendant le temps que le prince de Conti la dirigea.

choses que je vois et d'en supposer beaucoup que je ne vois pas, et cette conduite est bien éloignée de ma façon de penser, car si je lui parlais avec la même sincérité qu'à Votre Altesse Sérénissime, cela diminuerait sûrement l'attention qu'il faut qu'il donne à la Pologne et en conséquence les secours qu'il est nécessaire d'envoyer pour entretenir les bonnes dispositions... M. de Saint-Contest, par exemple, me marque dans sa dernière lettre que tout ce qui lui revient de la santé du roi de Pologne paraît annoncer une chute prochaine et il est chargé de lui en rendre compte. Si je lui avais répondu ce que je vois et ce que je pense, je lui aurais dit que je le trouve très bien portant ; il mange très bien et a très bon visage ; mais comme il me semble que l'intention de Votre Altesse Sérénissime est qu'on fasse regarder comme prochaine la mort de ce prince, je réponds à ce ministre que le roi de Pologne n'est pas réellement malade dans ce moment-ci, mais qu'il est si gros et qu'il a le cou si court qu'il me paraît menacé d'une apoplexie prochaine. Je n'ai jamais eu l'esprit de trouver autre chose et par réflexion je crains que cela n'engage M. de Saint-Contest, qui n'a pas le cou long, à songer à sa conscience » (1).

Pour une fois, le comte de Broglie fit triompher les vues du prince de Conti en réorganisant le parti français et en lui faisant remporter de brillants succès dans la lutte avec le parti anglo-russe. Le ministre français s'inquiéta de ce résultat et lui recommanda, une fois de plus, de réduire son zèle.

Mais par la suite, le tempérament fougueux du comte de Broglie métamorphosa l'intrigue dans laquelle il était lancé par le Prince de Conti en une véritable conception de haute politique. Le traité de subsides qui existait depuis de longues années entre la Saxe (dont le souverain était roi de Pologne) et l'Angleterre venait d'expirer. Le comte de Broglie proposa à son ministère d'offrir au roi Auguste des avantages égaux à ceux que lui avait faits l'Angleterre. Ainsi, la Saxe, appuyée sur la Pologne, formerait contre la Russie un rempart infranchissable. Les alliés de la France, la Turquie, les Etats riverains du Danube, la Suède et le Danemark la paralyseraient, et l'Angleterre, l'Autriche et la Prusse auraient perdu l'aide d'un puissant allié. La Maison de Saxe était devenue plus accessible à la po-

(1) Le comte de Broglie au Prince de Conti, 2 octobre 1752. Corresp. secrète du Ministère des Affaires Etrangères,

litique française ; elle fut du côté du parti français dans la lutte que celui-ci menait contre le parti anglo-russe ; lutte dans laquelle il triompha une fois de plus à l'occasion de l'affaire de la succession d'Ossog (1). La Cour de Versailles accepta l'idée du comte de Broglie. Elle eut la bonne fortune de tomber à Versailles fort à propos. Un démêlé était survenu entre la France et l'Angleterre au sujet des limites de leurs possessions dans le Nouveau-Monde. Un conflit armé était imminent. Dans une conjoncture pareille, séparer la Saxe de l'Angleterre était un avantage très évident. Aussi, le comte de Broglie reçut l'instruction de sonder le terrain et de rendre compte de l'accueil que recevrait à Dresde l'offre d'un traité de subsides. Voilà donc le même agent de la diplomatie secrète placé une seconde fois entre des instructions contradictoires. Mais cette fois son cœur et son esprit étaient du côté des instructions officielles. Il l'était d'autant plus que l'influence du Prince de Conti s'était amoindrie au profit du « secret de la Dauphine ». L'abbé de Broglie l'avait prévenu de ce fait. Le prince de Conti était mécontent et avec raison. De cette action, la situation de la Maison de Saxe en Pologne ressortait affermie. Notons que, pendant tout ce temps, l'ambassadeur de France jouait un rôle prépondérant dans la conduite de la politique extérieure de la Pologne et de la Saxe. Il était devenu l'intime et le conseiller de la famille royale. Cette fois, il était question de pousser le prince de Conti dans la voie où celui-ci refusait de marcher ou, si cela était impossible, de se faire donner par le ministre un ordre express et précis dont il pût s'autoriser pour s'écarter des instructions secrètes, qu'il considérait contraires aux intérêts de la France. Le prince restant inflexible, le comte de Broglie passa outre ; il demanda un congé pour raisons de santé et vint à Paris (2) d'où il rentra à Dresde muni d'un projet de traité de subsides. Ce projet de traité était le plan politique du comte de Broglie en son entier. Le prince de Conti — dont la situation à la Cour était sapée par Madame de Pompadour — ne put élever que

(1) Voir Broglie « Secret du Roi », t. I.

(2) Il était obligé de le faire car le Prince de Conti lisait toutes les dépêches que les ambassadeurs adressaient au ministère des Affaires Etrangères. Un commis avait ordre de les lui communiquer. Donc la correspondance secrète avait été organisée de façon à tromper aisément le ministère de concert avec le Prince de Conti ; mais la machine ne pouvait servir pour pratiquer le jeu inverse. Dans ce cas qui n'avait pas été prévu il fallait de toute nécessité que le comte de Broglie revienne à Versailles.

de timides objections. Et quoique le plan politique du comte de Broglie échouât à cause du renversement des alliances, le comte de Broglie en prit son parti et pendant tout le temps que le prince de Conti dirigea la correspondance secrète, il exécuta hardiment, même en les exagérant un peu, ses ordres ostensibles, tenant pour néant ses instructions secrètes.

c) *Agents de la diplomatie secrète travaillant à des fins opposées, selon des instructions différentes de cette même diplomatie.*

Comme nous l'avons déjà vu, la principale mission de la diplomatie secrète, sinon le seul but envisagé à ses débuts, était de déterminer une forte influence française dans une Pologne puissante et maîtresse de son destin. Le comte de Broglie avait réussi à mener à bon résultat le premier point du programme. Il travaillait ardemment au second. Ainsi, il était porté à exciter les passions antirusses des patriotes polonais. Mais la situation devint pénible lorsqu'en 1756 la Russie accéda — par le traité de Saint-Pétersbourg — à l'alliance franco-autrichienne, établie par le traité de Versailles de la même année. Alors, l'ambassadeur de France en Pologne eut beaucoup de mal à calmer les inquiétudes des patriotes polonais, causées par la nouvelle alliance.

Or, en même temps, le chevalier Douglas remplissait en Russie une mission secrète dont le but était de plaire à la souveraine de Russie. Le Roi et le prince de Conti ne se donnèrent pas la peine de faire accorder les deux missions. La correspondance secrète avec la Russie ne connut aucun document qui traduisît, comme il eût été loyal, l'intention du Roi de France de prendre sous sa garantie l'inviolabilité du territoire polonais.

Voilà donc deux représentants de la diplomatie secrète lancés dans deux missions qui accusaient des sens directement contraires. L'épilogue fut le sacrifice de la Pologne.

Enfin, *Louis XV croisa les fils de ses intrigues, jusqu'à mener de front trois mystères, s'attachant à un même fait.* Au lendemain du premier partage de la Pologne, le roi Gustave de Suède, qui voyait son royaume déchiré par des luttes intérieures semblables à celles qui avaient porté la Pologne à sa fin, et avait par cet exemple, conscience de l'imminence du danger

qui le menaçait, procéda à un coup d'Etat et, à une constitution détestable qui enfantait le désordre, en substitua une autre raisonnable, pondérée, qui a assuré depuis l'indépendance et la liberté de la Suède. Mais cela ne faisait pas du tout l'affaire de Frédéric II, ni de Catherine de Russie. S'érigeant en protectrice naturelle de la liberté des peuples, la Tzarine protesta et menaça. Gustave de Suède dut se mettre en garde et ce fut du côté de la France qu'il se tourna pour demander secours. Le duc d'Aiguillon, le premier ministre, paraissait disposé à l'accorder. Aussi, donna-t-il l'ordre à la flotte de se tenir prête en rade de Toulon, à mettre les voiles à destination de Stockholm, transportant un corps de 12.000 hommes. Mais de Toulon à Stockholm il fallait traverser la Manche et passer sous le feu des croiseurs anglais. Il était nécessaire de s'informer, auparavant, des dispositions de l'Angleterre. A cette fin, le duc d'Aiguillon consulta le Roi et le résultat fut qu'on envoya — en mission secrète à Londres — à l'insu de l'ambassadeur M. de Guines et à l'insu du reste du ministre et du chef de la diplomatie secrète le comte de Broglie — et le chevalier de Mortange, un officier distingué. Celui-ci rapporta la bizarre proposition du cabinet anglais d'embarquer les troupes françaises sur des navires marchands et de les faire convoier par des bâtiments de guerre anglais.

Le colonel Dumouriez, le brillant aventurier (1) que M. de Choiseul avait chargé de quelques missions confidentielles et que le duc d'Aiguillon avait rappelé brusquement, apprit — on ne sait comment — l'issue de la négociation d'Aiguillon, issue qu'aucun soldat français ne pouvait entendre de sang-froid. Il révéla ce qu'il savait au ministre de la guerre, Monteynard. Et tous les deux portèrent au roi le projet de faire recruter les troupes à Hambourg, en évitant ainsi le passage de la Manche. Le roi accepta, mais à condition que le projet restât secret et inconnu du premier ministre. Il le cacha à la diplomatie secrète également.

Voilà donc Louis XV amené à conduire une affaire moitié diplomatique, moitié militaire. Il en cache une partie au ministre de la guerre, l'autre au ministre des affaires étrangères, le tout au confident attitré de sa politique secrète. C'était le couronnement du système et le chef-d'œuvre du genre (1773).

(1) Plus tard ministre des Affaires Etrangères de la Première République.

Mais l'affaire échoua et faillit, une fois de plus, mettre à jour le royal jeu, dans toute sa complexité.

Une fois de plus car, *à maintes reprises, le secret menaçait d'être dévoilé; car, si on ne connaissait pas tout le détail des menées secrètes, l'existence de l'affaire secrète était un fait certain pour la Cour et le ministère de Versailles. Et cela, dès son début.* Dans les mémoires du marquis d'Argenson (t.V, pages 50 et suiv.), on trouve un passage dans lequel l'ancien ministre des Affaires étrangères relate comment, en 1746, un émissaire polonais, Blandowski, chargé d'un envoi du prince de Conti, lui porta ses dépêches dans le but — l'affirmait-il, — d'assurer dans l'intérêt de ses compatriotes — l'aide du cabinet français qui ne manquerait pas de procéder à l'insu du Roi. M. d'Argenson — quoiqu'il ne tenait qu'à lui de rompre l'intrigue — procéda en fin courtisan, et ne fit aucun bruit de la confidence qu'il avait reçue. M. d'Argenson connaissait donc le but même de la diplomatie secrète, mais ne lui accordait pas une grande importance.

Il n'en fut pas ainsi de ses successeurs qui tâchèrent par tous les moyens d'en avoir connaissance.

En 1754, lorsque M. de Castéra, le résident de France à Varsovie et l'un des premiers agents de la diplomatie secrète, mourut, le ministre des Affaires Etrangères, M. de Saint-Contest, donna l'ordre au secrétaire de la légation de faire mettre les scellés, par les officiers de justice de Pologne, sans annoncer l'ambassadeur qui résidait à Dresde, sur les papiers du défunt. Le successeur à la résidence devait les lui livrer. L'ambassadeur, le comte de Broglie, sauva la situation en faisant main basse à temps sur les documents.

Plus tard, M. de Choiseul n'eut aucun doute de l'existence de la correspondance secrète. Il prévenait le chevalier de Saint-Priest, lors de son départ pour l'ambassade de Constantinople, sans savoir que celui-ci était admis au « secret », de veiller avec attention à une « certaine correspondance secrète », à laquelle d'ailleurs, il n'attachait qu'une importance très réduite. Ce n'était pour lui qu'un plaisir inoffensif, un divertissement privé que le Roi s'accordait.

Enfin, pendant les dernières années du règne de Louis XV, l'« affaire secrète » n'était plus secrète, du moins pour les membres des cabinets ministériels.

Pour la Cour de Vienne, elle avait cessé de l'être depuis longtemps grâce à son cabinet noir. Par cette voie, Marie-Thérèse possédait des extraits de la correspondance du comte de Broglie et de ses agents, et elle le faisait savoir à son ambassadeur à Paris, le comte de Mercy. Le Prince de Rohan, ambassadeur de France à Vienne, continua ce commerce secret en faveur de la France. Il se procura beaucoup de documents importants, tels que la correspondance particulière du Roi de Prusse avec ses ministres à Vienne et Constantinople, etc... Voilà ce que raconte dans ses « Mémoires » l'Abbé Georgel, secrétaire du cardinal de Rohan, ambassadeur en Autriche (1772-1774). « Ce cabinet secret avait au dernier degré, l'art de déchiffrer en peu de temps les dépêches des Cours et ambassadeurs qui correspondaient avec leur cour. J'en eus la preuve par le déchiffrement de nos propres dépêches et de celles de notre Cour, même celles qui étaient écrites avec le chiffre le plus compliqué et le plus récent. Ce même cabinet avait trouvé le moyen de se procurer les dépêches de plusieurs Cours d'Europe, de leurs envoyés et de leurs agents, par l'infidélité et l'audace des directeurs des facteurs des frontières soudoyés ». L'abbé Georgel prétend qu'un inconnu masqué lui procurait, deux fois par semaine, contre mille ducats chaque fois, les découvertes du cabinet secret. Il copiait les documents intéressants et les lui rendait. Et il continue «... à cet effet, on m'avait remis des copies des dépêches du comte de Vergennes, notre ambassadeur à Stockholm, du marquis de Pons à Berlin, etc... Ce même cabinet avait découvert la correspondance très secrète de la politique de Louis XV. Au nombre des pièces qui me furent remises au rendez-vous nocturne, se trouvait la correspondance déchiffrée du comte de Broglie avec le comte de Vergennes (1). Muni de ces pièces et de ces preuves indubitables, qui m'en assuraient l'authenticité, je me rendis sans délai et avec la plus grande vitesse près de l'ambassadeur pour lui rendre compte... ».

Les à-côté de la mission des agents secrets étaient : les observations externes, l'exploration politique du pays, les observations intimes de la Cour, de ses intrigues et mystères et enfin, la pénétration des desseins secrets des gouvernants.

Lorsque l'agent secret était secrétaire d'un ambassadeur, et

(1) Ambassadeur français à Constantinople.

il en était ainsi toutes les fois que l'ambassadeur n'était pas lui-même confident du secret, le secrétaire devait communiquer toutes les dépêches du ministre des Affaires Etrangères avec la réponse de l'ambassadeur et accompagner le tout de son avis particulier.

2) *Les moyens de communication*

Au début, c'était le prince de Conti qui recevait et expédiait les lettres après l'avis du Roi.

Louis XV avait organisé un service grâce auquel les lettres adressées à certains noms lui étaient remises directement par Jannel, le directeur des postes. Il les envoyait à Tercier par l'intermédiaire de son valet de chambre Lebel ; Tercier rédigeait les instructions et les réponses et les soumettait à l'approbation du Roi.

Enfin, lorsque le comte de Broglie devint le chef de la correspondance, les lettres des agents secrets étaient retirées de la poste par M. d'Ogry, intendant des postes, neveu et successeur de Jannel, qui les remettait au Roi. Le Roi les envoyait au comte de Broglie par Guimard, un garçon du château. Par les mains du même Guimard, Louis XV faisait passer l'argent nécessaire pour les dépenses ordonnées par lui et relatives à cette correspondance. Les dépêches étaient reçues par Dubois-Martin, qui les déchiffrait, à l'aide de quelques autres commis ; ils faisaient des extraits et les envoyaient au Roi par l'intermédiaire d'un certain Serin — auquel Louis XVI accorda à la fin de la correspondance secrète, une pension de 720 livres — qui à son tour les remettait au valet de chambre Guimard. Par la même voie, on envoyait les projets de réponse, auxquels le souverain mettait chaque fois son approuvé, après avoir fait les changements qu'il jugeait à propos. Les lettres étaient expédiées ensuite par la poste et très rarement par courrier spécial.

3) *Les instructions secrètes*

La forme dans laquelle les instructions secrètes étaient rédigées variait :

Ordinairement, elles ne différaient en rien des instructions

officielles que nous avons étudiées auparavant : elles étaient souvent chiffrées.

Mais lorsqu'on craignait une surveillance ou un contrôle, déterminé par des circonstances spéciales, on faisait appel à un langage allégorique. Ainsi, dans la correspondance du chevalier Douglas, le renard noir signifiait le chevalier Williams. Le fond du langage allégorique était l'achat de fourrures ; si le chevalier Williams réussissait, le chevalier Douglas devait écrire : le renard noir se vend cher. Les martres zibelines diminuent de prix signifiait que le crédit de Bestucheff diminuait. Le même langage fut employé par le chevalier d'Eon dans sa correspondance de Londres.

Tous ces stratagèmes étaient insuffisants lorsqu'il s'agissait de dissimuler une correspondance directe entre deux têtes couronnées et de documents authentiques, et cela surtout quand il fallait s'attendre à un contrôle expressément institué. Tel fut le cas de la correspondance secrète avec Elisabeth de Russie. Alors, Tercier, le Premier commis, un homme rompu autant aux affaires officielles qu'à l'affaire secrète, confia au chevalier d'Eon un in-folio de l' « Esprit des Lois », dont la couverture consistait en deux cartons. Entre ces deux cartons, on mettait les papiers secrets ; puis, quand les bordures de la peau de veau étaient repliées et la feuille de papier marbrée du livre collée par dessus, on mettait le tout sous la presse ; la couverture prenait une telle consistance qu'il était impossible, même à un relieur de deviner le secret. Le chevalier Douglas porta ses instructions écrites en petits caractères et en abrégé, dans une tabatière d'écaille à double fond.

Enfin, l'agent secret devait arranger son logement de façon à ne pas être surpris lorsqu'il travaillait aux affaires secrètes, et prendre toutes les précautions afin que, dans le cas de sa mort, — ses papiers secrets ne fussent connus « d'âme qui vive ».

4) *La rémunération des agents secrets*

En dehors des avantages que leur liaison directe avec le Roi leur procurait, les agents de la diplomatie secrète touchaient une pension.

Les agents employés à cette tâche étaient presque tous attachés officiellement au Département des Affaires Etrangères et,

touchant en cette qualité un traitement régulier, on se bornait à leur allouer une indemnité annuelle assez minime. D'après un mémoire adressé à Louis XVI par le comte de Broglie, la somme que Louis XV consacrait à la correspondance secrète était de dix mille livres par mois. Il n'y avait pas de fonds spéciaux affectés à cet objet. On ne trouve aucun fonds destiné à cette date à la correspondance secrète, dans les fameux Livres Rouges. Pourtant, il faut faire une réserve pour les sommes ordonnancées sur le Trésor avec la simple mention « Pour le Roi ». Chaque fois, aussi, Louis XV employait à cet objet des fonds personnels : des actions, des billets de loterie ayant obtenu un lot. Et il lui arrivait — souvent — d'être à court d'argent; c'était au comte de Broglie et à Tercier de faire les avances.

Enfin, Louis XVI, décidant de rompre avec ce système politique, comme on le verra plus loin, accorda aux agents secrets de Louis XV, sur un mémoire du comte de Broglie, des pensions. Elles variaient entre 20.000 livres (Mokronowski) et 720 livres (Serin) par an.

D) *Les résultats*

1) *Pour la France et pour son Roi*

On peut considérer comme résultats positifs de la diplomatie secrète :

a) La reprise des relations diplomatiques avec la Russie et l'attraction de cette puissance à l'alliance franco-autrichienne.

b) Un certain renforcement de l'influence politique française dans le Nord, minée par la suite, et presque inexistante au temps de M. de Choiseul.

En outre, elle était de nature à mener à des résultats plus fructueux mais qui, à cause de la faiblesse de Louis XV, sont restés purement virtuels.

La correspondance secrète offrait au Roi une fidèle source d'informations. Parmi les agents secrets, se trouvaient des personnes fortement rompues aux Affaires Etrangères, tels que le comte de Broglie, de Vergennes, de Breteuil, etc..., ou des connaisseurs du système politique des différents pays, tels Favier. Tous ces hommes distingués eurent le mérite de voir plus

juste que ceux qui dirigeaient la politique extérieure de la France. Ils ont vu les périls qui menaçaient l'avenir : l'ambition de la Prusse qui ne pouvait acquérir de consistance que par des conquêtes incessantes; la faiblesse de la Turquie, l'extension de la Russie, l'embarras de l'Autriche et la fin de la Pologne. Cette situation fut décrite avec la plus grande perspicacité dans les rapports qu'ils envoyaient au Roi. Et ils ont cherché les moyens de conjurer l'orage. Malheureusement, Louis XV n'eut pas la force d'en profiter.

Mais *les dangers* que la diplomatie secrète présentait obscurcissent à nos yeux toute son œuvre. La diplomatie secrète n'était pas seulement une intrigue de Cour dont la révélation pouvait mettre le Roi dans l'embarras et envoyer ses agents à la Bastille. Elle était capable de confier un secret d'Etat à un simple agent qui, dans un moment de faiblesse pourrait le laisser tomber dans des oreilles perfides. Ce fut là le danger qui menaça la France à l'occasion de l'affaire d'Eon en Angleterre : le danger de rallumer entre deux grands peuples, et au détriment de la France abattue à la suite de la guerre de Sept Ans, une guerre sanglante. Car, au lendemain de la signature du traité de paix, le roi de France préparait, comme nous l'avons noté plus haut, par l'intermédiaire d'espions obscurs, l'invasion du territoire anglais.

2) Pour les agents secrets

L'étrange situation dont les agents secrets jouissaient, développait en eux d'orgueilleuses prétentions. Ils se rendaient compte qu'ils servaient deux maîtres qui ne s'accordaient jamais l'un avec l'autre. Dès lors, ils avaient libre jeu entre les deux sortes d'instructions. Et quand il arrivait que l'agent était d'humeur indépendante, comme il en était du comte de Broglie, ils n'obéissaient qu'en raisonnant et parfois même en murmurant, en discutant leurs instructions, en les atténuant, en les dépassant sans rien dire.

De tout cela, il en résultait pour l'ambassadeur — agent secret, une importance autrement grande que celle des agents ordinaires. Introduit dans l'intimité des Cours, en rapports plus ou moins directs avec les souverains, il dépassait les attributions normales de sa fonction. Son esprit d'initiative

trouvait des domaines d'activité inconnus aux agents simplement officiels. On a vu le comte de Broglie dirigeant — à l'instar d'un ministre des Affaires Etrangères — les affaires de Pologne, lors de l'invasion du pays par Frédéric II. Ensuite, il rédige un plan de politique générale européenne, un autre d'invasion en Angleterre.

Et ce ne sont pas seulement les ambassadeurs qui poussent les choses aussi loin, mais même d'obscurs agents secrets, tels que Dumouriez. Chargé par le duc de Choiseul de la mission que nous avons déjà relatée, son esprit fébrile trouva en Favier (agent diplomatique d'ordre inférieur mais doté de beaucoup de connaissances variées, d'une plume habile et passant au ministère pour l'homme qui connaissait le mieux l'état de l'Europe), un camarade de fortune (1). Pleins de confiance dans leurs mérites, ils unissent leurs efforts pour en tirer d'abord leur profit personnel et ensuite la « réparation des maux et de l'humiliation de leur patrie ». Le résultat fut un grand plan politique qui échoua d'ailleurs, conduisant nos héros à la Bastille et entraînant l'affaire secrète dans une impasse.

Les agents secrets s'aperçurent bientôt de ce que leur situation avait de précieux : la possibilité de communication directe avec le Roi, passant par-dessus la tête du ministère. Et ils en tirèrent parti. Ainsi, le comte de Broglie en trouva un moyen commode de servir l'ambition de sa famille, surtout celle de son frère, le duc de Broglie, maréchal de France. Dans les dépêches destinées à informer le roi de la marche de l'affaire secrète, le comte de Broglie commença à glisser, à propos, par voie de post-scriptum ou de parenthèse, tout ce qui pouvait servir à faire valoir les titres du maréchal et de contrecarrer, en sous-main, l'action de puissants ennemis, tels le ministre de la Guerre, le maréchal de Belle-Isle, le prince de Soubise, etc.

De plus, le fameux chevalier d'Eon tout en donnant à l'affaire secrète une allure romanesque, plaisante, parfois traagi-comique (2), ne consentit pas à rendre les papiers concer-

(1) Chargé, en 1772, par le comte de Broglie de lui préparer un exposé de la situation politique de l'Europe, Favier rédigea les « Considérations raisonnées sur l'état de l'Europe ». C'était un tableau de grande valeur, très complet, de la situation politique financière et administrative de tous les Etats de l'Europe. Il fut présenté par le comte de Broglie à Louis XV.

(2) Voir « Secret du Roi », t. II, p. 90 et suiv.

nant la correspondance secrète, qu'après de nombreuses négociations et moyennant une pension de 12.000 livres.

Malgré ces excès, il faut reconnaître que la qualité d'agent de la diplomatie secrète offrait pour les agents secrets chargés également d'une mission officielle, deux avantages au moins :

a) La correspondance secrète devint une école diplomatique. C'est elle qui fournit le comte de Broglie, de Breteuil, le comte de Vergennes et beaucoup d'autres. La certitude de voir leurs dépêches mises sous les yeux du Roi, qui provoquait leurs réflexions sur les événements dont ils étaient témoins, était un puissant stimulant à bien faire. D'autant plus que Louis XV ne se montrait pas oublieux du zèle dont ils faisaient preuve.

b) La correspondance secrète leur procurait des lumières qui facilitaient leur mission. Ils s'en servaient utilement.

Mais le jeu royal présentait beaucoup de désavantages pour les agents.

A force d'être entraînés dans des situations extrêmement pénibles, ils durent se convaincre de l'impossibilité, décrite par l'Evangile, qu'on ne peut servir deux maîtres sans les mécontenter tour à tour.

De plus, ils couraient un gros risque. La faiblesse de caractère de Louis XV ne présentait aucune garantie dans le cas où le cabinet, découvrant l'intrigue, poursuivrait — obscurément — les confidents. C'était une tâche ingrate qui les exposait à mille soupçons. Ils étaient les jouets de cette amusette royale et ils se pouvait très bien qu'ils en devinssent, d'un moment à l'autre, les victimes.

Malgré ces perspectives peu encourageantes, ils furent passionnés de la diplomatie secrète ; et lorsque le jeu cessa — sous Louis XVI — ils demeurèrent presque tous sous son inspiration le reste de leur vie ; ils se recherchèrent, à la fin, les uns les autres, pour agir ensemble dans les conditions et dans la mesure des circonstances ultérieures.

3) Pour les agents officiels

Il est facilement compréhensible que, dans le cas où les agents secrets seraient autres que les envoyés solennels, le prestige des envoyés officiels ne pouvait être qu'ombragé par

le travail souterrain de la diplomatie occulte. Les gouvernements auprès desquels ils étaient accrédités ne leur accordaient qu'une importance secondaire. A leurs yeux, ils cessaient de représenter la volonté du roi. Quant à l'autre alternative, celle où l'ambassadeur était initié au secret, nous renvoyons à ce qui a été dit avant, au n° 2.

E) *Epilogue*

La tragi-comédie de la diplomatie et de la correspondance secrète — dont les auteurs furent le Roi et le prince de Conti et le principal metteur en scène le comte de Broglie — eut comme épilogue le scandale d'Eon, l'incarcération de Dumouriez et Favier à la Bastille et l'exil du comte de Broglie, à la suite d'une lettre insolente adressée au duc d'Aiguillon, le premier ministre.

Enfin, Louis XVI décida d'en finir. Il confia à MM. de Vergennes et de Mury l'examen de toute la correspondance secrète. Le comte de Broglie, rappelé de son exil, en dressa plusieurs mémoires. Les deux enquêteurs dressèrent un rapport qui justifiait pleinement l'activité du comte de Broglie et résumait, se rapportant aux mémoires du comte, l'affaire secrète. L'intrigue royale finit en 1771, en même temps que les jours du comte de Broglie.

Laissons le dernier mot à un membre de sa famille, le duc de Broglie, de l'Académie Française :

« ... Il faut bien reconnaître que ces secrets enchevêtrés l'un dans l'autre, puis livrés et trahis par une suite d'infidélités et de larcins successifs, ce prétendu mystère connu en fin de compte de tous ceux qui devaient l'ignorer et revenant à son point de départ après avoir été renvoyé comme une paume entre les mains des joueurs, de chancellerie en ambassade, toute cette série, en un mot, d'incidents tragi-comiques, couronne dignement ce long récit. Un romancier n'aurait pu imaginer un meilleur dénouement, ni démontrer par une réalité plus éclatante les embarras que se crée à elle-même une politique frauduleuse. » (1)

(1) « Le Secret du Roi », t. II, page 520.

III. — MARIE-ANTOINETTE, LOUIS XVI, LA RÉVOLUTION
ET LES NÉGOCIATIONS SECRÈTES. — LES FAITS.
QUELQUES REMARQUES.

Enfin, la dernière action diplomatique de la Monarchie fut encore menée sous le signe de la diplomatie occulte. La monarchie crut trouver le moyen de se sauver. Mais l'intrigue qu'elle trama fut l'une des causes qui la conduisit à la déchéance. En outre, cette intrigue a coûté la tête aux souverains qui l'ont menée. De ce dernier fait, elle en fut la seule cause.

Pour bien comprendre la nature de ces négociations, pour ne pas porter un jugement superficiel sur leurs initiateurs et leurs exécuteurs, il importe de nous arrêter sur l'esprit dans lequel elles ont été entamées. La question qui se pose est la suivante : *Comment et par la force de quels jugements Louis XVI fut-il amené aux négociations secrètes, après les avoir, au début de son règne, blâmées ?*

En 1790, Louis XVI, ce brave père de famille, roi par la volonté divine mais homme par ses inoffensives faiblesses, répugnait à la guerre civile que Mirabeau, voyant la Révolution lui échapper, conseillait. Le grand tribun, dans les notes qu'il remettait aux Tuileries, conseillait au roi d'organiser une vaste résistance aux décrets que l'Assemblée révolutionnaire demandait sur le clergé et à profiter de l'agitation qui s'ensuivrait pour ressaisir le pouvoir, en ameutant le peuple contre l'Assemblée. C'était déjà une invitation à l'intrigue politique. Louis XVI préféra capituler devant l'Assemblée plutôt que de faire couler le sang français. Il pensait que le peuple était bon ; il l'avait connu soumis. Il savait que lui-même était droit et moins loin des peines de ses sujets que l'avaient été ses prédécesseurs. D'autre part, la tradition de la Maison de France l'avait habitué à l'idée que les rois ne relèvent que de Dieu et qu'ils ne reconnaissent d'autres règles que le bien de l'Etat.

La Révolution n'était pour lui qu'un malentendu passager entre la royauté et le peuple. malentendu spéculé par des « cliques » d'écervelés. Il lui aurait suffi de s'échapper de la captivité des Tuileries et de se montrer à son peuple pour que l'accord s'établisse. Et la majorité des Français qui avaient été

au service de la monarchie pensaient comme lui. Les révolutionnaires, eux-mêmes, subissaient le prestige d'une monarchie qui était — en fait — déchuë. Imitant l'un de ses illustres prédécesseurs, Louis XVI aurait pu dire : tout est perdu, sauf le prestige. Et le prestige tenait à cela que le peuple croyait encore que l'Etat c'était le souverain. Pour les royalistes c'était une idée-force. Louis XVI s'y fiait et dans son irrésolution attendait que les événements lui donnassent raison. Jusqu'alors, il signait les décrets qu'on lui imposait. Mais il le faisait avec une sorte de « *reservatio mentalis* » ; considérant son consentement vicié de violence, il le tenait pour nul. En attendant, il recourait à ce compromis entre sa dignité royale et la brutalité des faits.

Mais il y avait quelqu'un en France qui ne pouvait se résigner à cette attitude. C'était la Reine. La fille de Marie-Thérèse avait un cœur noble, une âme haute ; son éducation était basée sur la passion de l'honneur. Au reste, elle était loin d'avoir hérité les caractères politiques et l'âme virile de sa mère. « Marie-Antoinette n'était que frivole, mais elle l'était avec excès et très témérairement. Elle se permit les seuls péchés que la Cour ne pardonnait pas : les péchés contre l'étiquette. Les bergeries de Trianon, les parties en masque, maintes échappées et mainte folie qui eussent ravi la bonhomie respectueuse des Viennois, scandalisèrent le scepticisme des Parisiens qui pardonnent tout sauf que l'on néglige de les prendre au sérieux. » (1)

En face de la Révolution, Marie-Antoinette prit une attitude plus nette que celle de Louis XVI. A la Cour de Vienne elle avait appris que ce n'est que la force qui pouvait anéantir une œuvre issue de la force. Elle considérait comme telle l'œuvre révolutionnaire. Aussi, lorsqu'elle arrêta dans son esprit, vers le commencement de l'été de 1790, le projet de délivrance avec l'aide de l'Europe, elle le fit convaincue que ses démarches étaient parfaitement légitimes. Elle fut inspirée et soutenue dans ses desseins par plusieurs personnages qui devinrent par la suite les agents de l'intrigue. Les principaux étaient : le comte de Mercy-Argentaui, ancien ambassadeur d'Autriche à Paris. Il avait beaucoup contribué au mariage de Marie-

(1) Sorel, *op. cit.*, t. II, page 133.

Antoinette. Marie-Thérèse la lui confia. Il fut son mentor à la Cour de France. Nommé gouverneur des Pays-Bas autrichiens, Mercy entretenait une correspondance active avec Marie-Antoinette sur qui il continua à exercer une grande influence; 2° le comte Axel de Fersen, un seigneur suédois, envoyé extraordinaire à la Cour de France; bel homme, un prestige et des allures aristocratiques, « circonspect avec les hommes, réservé avec les femmes, sérieux sans être triste » (1). C'était un royaliste fervent, d'autant plus fervent qu'il avait voué à la reine un attachement inaltérable; 3° le baron de Breteuil, le négociateur de l'affaire. Il était la créature de M. de Choiseul, mais en même temps correspondant du secret de Louis XV. Nommé, grâce à Marie-Antoinette, ambassadeur à Vienne, il s'attacha à cette Cour. Appelé par la suite au Conseil, il conseilla, après la prise de la Bastille, à la Reine, de se retirer avec le Roi et ses enfants à Metz. Le Grand Conseil, présidé par Monsieur, le frère du Roi, rejeta cette proposition. Louis XVI et M. de Vergennes s'y opposaient également. Ils s'étaient déjà opposés aux exhortations de Marie-Antoinette qui voulait attirer la France dans le sillage de la diplomatie autrichienne. « Songez, dit un jour la Reine à de Vergennes, que l'Empereur est mon frère. — Je m'en souviendrai, répondit le ministre, mais je penserai surtout que Monseigneur le Dauphin est le fils de Votre Majesté. » (2)

De Breteuil se réfugia en Suisse. C'est de là-bas qu'il entretenait une correspondance avec Fersen, qui était devenu comme le secrétaire intime de Marie-Antoinette, et avec Mercy. Ils formèrent un projet dont les principaux articles étaient: a) la fuite du roi vers l'Est. Le projet devait être mis à exécution par Fersen et par Bouillé qui commandait l'armée de l'Est; b) on essaierait de gouverner avec un ministère royaliste; c) si on ne rétablissait pas l'ordre, on demanderait le secours des princes étrangers. C'était l'affaire de de Breteuil. Ce plan était arrêté au mois d'octobre 1790. Le Roi, dont nous avons déjà vu la façon de penser sur l'opportunité de la fuite, s'y rallia. Le 26 novembre 1790, il écrivait de sa main une lettre à de Breteuil: « ... Je vous ai choisi pour vous confier les intérêts

(1) Duc de Levis « Souvenirs à Portraits », Paris, 1813.

(2) Cit. par J. Cambon « Le Diplomate », page 45.

de la couronne. Les circonstances ne me permettent pas de vous donner mes instructions sur tel ou tel objet, ni d'avoir avec vous une correspondance suivie ; je vous envoie la présente pour vous servir de plein pouvoir et d'autorisation vis-à-vis des différentes puissances avec lesquelles vous pourriez avoir à traiter pour moi... J'approuve tout ce que vous ferez pour arriver au but que je me propose, qui est le *rétablissement de mon autorité légitime et le bonheur de mes peuples*. » La Reine écrivait à Mercy et le pressait à agir sur l'Empereur. Mais le secret de l'affaire ne fut pas bien gardé. Le bruit en circula dans toute l'Europe. La fuite ne réussit pas. La famille royale était arrêtée à Varennes (juin 1791). Le roi fut suspendu. L'Assemblée Constituante s'empara du pouvoir exécutif. Les relations diplomatiques entre la France et les Puissances étrangères se trouvèrent interrompues.



Avant de passer à l'exposé des négociations, nous croyons utile de faire *quelques remarques destinées à nous aider à une meilleure compréhension des faits*. Les négociations dont nous allons nous occuper nous ont été relevées par la correspondance entre les principaux personnages de l'affaire. C'est M. J. Flammermont qui, au cours d'une recherche dans les dépôts d'archives diplomatiques d'Allemagne, trouva à Berlin un fascicule intitulé « Secretissima sur les affaires de France 1792 », contenant la précieuse correspondance de l'affaire. M. J. Flammermont l'a publié en 1885 (1), en l'accompagnant de notes et de commentaires. L'un des buts que M. J. Flammermont s'est proposé en publiant cette correspondance, a été de fournir une preuve que la Monarchie, en entreprenant cette action diplomatique, avait été de mauvaise foi et qu'elle avait été parfaitement consciente de sa culpabilité (2).

Si l'on doit savoir gré à M. J. Flammermont pour le matériel historique tellement intéressant qu'il a mis à notre disposition, nous ne saurions accepter son point de vue spécial.

(1) Voir Flammermont, *op. cit.*

(2) *Op. cit.*, page 12.

Nous pensons qu'il ne faut pas examiner le XVIII^e s. avec les yeux du XIX^e. *Nous estimons que lorsqu'on se plonge dans l'étude du passé il faut, momentanément, écarter toute préoccupation de finalité, rechercher la réalité telle qu'elle était antan, la faire revivre. Le seul moyen d'en arriver là est de garder aux faits leur cadre, tout en les expliquant. Nous estimons que lorsqu'on veut vraiment comprendre une époque, ce qu'il faut discuter avant tout ce sont les idées, la « Causa efficiens », et non pas simplement les faits. Un fait n'a qu'une valeur relative et ne correspond pas toujours à la cause qui l'a engendré : une idée, un point de vue, une attitude en face de la vie et des événements. De cette attitude, la véritable interprétation n'est que la pensée de son auteur, et non pas les faits engendrés et leurs répercussions sur le monde extérieur.*

Ainsi, lorsque Louis XVI en appela aux Puissances, il ne le fit pas conscient qu'il commettait un fait à l'encontre de son devoir de Roi. Bien au contraire : il croyait sauver ce qu'il entendait par France : la France monarchique, la France de Saint-Louis et de Louis XIV. Ce n'était pas pour la faire envahir, mais pour la libérer de ce qu'il considérait comme un danger : l'émeute et le renversement des traditions. En effet, s'il faut reconnaître que le progrès est la loi de l'humanité et, qu'à ce point de vue, la Révolution a marqué un pas en avant, il faut néanmoins convenir qu'une royauté telle que Louis XVI la concevait aurait été préférable à la Terreur. Tous les Français qui ont suivi la route de la guillotine l'ont pensé ; ils ne pouvaient pas s'apercevoir ce que signifiait, pour la France et pour l'Europe, le bouleversement des traditions dans l'esprit desquelles ils avaient été élevés. On trouve ici un phénomène très intéressant à étudier : le reste de l'ancien état d'esprit du vassal envers son suzerain. Nous voyons ainsi l'armature féodale de la noblesse française se perpétuer jusqu'à la Révolution. Les négociations secrètes qui suivirent la fuite et l'arrestation de la famille royale furent animées par la lutte sourde entre les deux idées-forces : d'un côté, le principe traditionnaliste monarchique, de l'autre côté, le principe de la souveraineté de la Nation. Partant des conceptions différentes, les protagonistes étaient imbus, d'un côté et de l'autre, de l'importance de leur mission et de la force de leur cause. A

la lecture des lettres de Breteuil, on remarque l'accent sincère qui s'en dégage (1).

*
**

Ebranlée par l'année 1789, compromise par la fuite et l'arrestation de Varennes, la monarchie succombera par les soins de la diplomatie secrète. En 1791, malgré la fuite de Louis XVI, personne ne parlait de la République et « personne ne voulait en entendre parler dans l'Assemblée » (2). L'instinct obscur de la tradition historique survivait dans les âmes populaires. Le calcul politique conduisait les modérés aux mêmes conclusions. Ils voulaient un roi qui régnât faiblement et au nom duquel ils puissent gouverner. Le 13 septembre, Louis XVI lit à l'Assemblée un message par lequel il déclarait qu'il acceptait la nouvelle Constitution. Le 30 septembre, l'Assemblée Constituante se séparait.

C'est à ce moment que Louis XVI fit preuve d'une extrême faiblesse et d'un manque total d'esprit politique. Imbu d'anciennes traditions, il ne voulait pas s'habituer à la réalité de sa situation : « Le roi règne ; il ne gouverne pas. » Usant toujours de la même restriction mentale, il accomplissait officiellement des démarches constitutionnelles : il respectait en tout la nouvelle Constitution. En secret, il faisait travailler la diplomatie occulte qui démentait partout les déclarations officielles. De Breteuil, s'établissant à Bruxelles, négocie sans succès avec l'Espagne et la Russie. Marie-Antoinette et ses confidents correspondent entre eux et avec la Cour de Vienne. Ils rêvent d'un congrès armé des Puissances, « le langage ferme et uniforme de toutes les puissances de l'Europe, appuyé d'une armée formidable aurait les conséquences les plus heureuses ; il tempérerait les audaces des émigrés, dont le rôle ne serait plus que secondaire. Les factieux seraient déconcertés et le courage renaîtrait parmi les bons citoyens, amis de l'ordre et de la monarchie » (3). Marie-Antoinette lance appel sur appel à son frère l'Empereur Léopold qui ne lui répond pas. Elle découvre que les lettres sont interceptées. C'est alors que Fer-

(1) Breteuil à Caraman, 23 mars 1792.

(2) Sorel, *op. cit.*, t. II, page 265.

(3) Mémoire joint à la lettre à Léopold, 8 septembre 1791.

sen propose à Louis XVI et obtient que de Breteuil soit le seul représentant personnel du Roi. Enfin, il se décide à faire appel aux puissances. Le 3 décembre 1791, il écrit à « son frère » le roi de Prusse : « Je viens de m'adresser à l'Europe, à l'Impératrice de Russie, aux rois d'Espagne et de Suède et je leur présente l'idée d'un Congrès des principales puissances de l'Europe, appuyé d'une force armée, comme la meilleure manière pour arrêter ici les factieux, donner les moyens de rétablir un ordre de choses plus désirable et empêcher que le mal qui nous travaille puisse gagner les autres Etats de l'Europe ». Cette lettre fut expédiée à de Breteuil à Bruxelles qui la fit suivre au ministre du roi de Prusse, le comte Schulemburg, qui la présenta à son maître. Frédéric Guillaume répondit le 14 janvier 1792. Il était porté à entrer dans les vues de Louis XVI. Mais il fait savoir qu'en considération des dépenses auxquelles les mesures à prendre entraîneraient, il estime qu'une juste indemnité était nécessaire. A cette lettre, c'est de Breteuil qui répond. Une correspondance entre lui et le comte Schulemburg fixe les conditions de travail du Congrès. Après avoir mentionné que « le Roi sera bien empressé de marquer au roi de Prusse tout ce qu'il doit, tout ce que lui inspire l'amitié franche de la lettre de S. M. et que la difficulté des occasions sûres pourra faire retarder ses vifs et tendres remerciements », cette partie de la lettre devient extrêmement intéressante : elle fait la critique des usages en vigueur en matière de conférences et congrès. Ensuite, de Breteuil, rappelant sa qualité de porte-parole de Louis XVI, assure le ministre prussien que « S. M. regardera comme le devoir le plus sacré de satisfaire avec ponctualité aux engagements qu'Elle prend et prendra avec le Roi de Prusse, de lui rembourser toutes les dépenses ». Mais il demande, de la part du Roi, « le temps convenable pour pouvoir s'acquitter exactement ». Cette lettre, datée du 1^{er} février 1792, fut présentée au comte de Schulemburg par le vicomte de Caraman, colonel de dragons, qui était accrédité en même temps comme agent secret du Roi de France près la Cour de Berlin. Schulemburg répondit le 15 février. Le marché entre les deux rois était conclu, sous une condition suspensive : l'adhésion de l'Empereur. Or l'empereur Léopold n'était pas du tout disposé à intervenir. En outre, en France, il n'existait aucune unité d'action. Au lendemain

de l'acceptation de la Constitution, le Roi avait formé un ministère de constitutionnels, ministère modéré dont de Lassart était président. Au sein du ministère de Lassart existaient deux tendances : selon une première, l'ennemi à combattre était les émigrants établis à Coblenz, dans le duché de Trèves. Le moyen : un congrès des puissances qui dissoudrait les émigrés et les forcerait à s'entendre avec le Roi. On voulait aboutir à une France unie et constitutionnelle. Selon une seconde tendance (celle de Narbonne), l'armée était le seul moyen de sauver la Constitution et la royauté. Une double campagne dirigée contre les émigrés et leur protecteur, l'Electeur de Trèves, et contre les clubs extrémistes, rendrait à la royauté tout son prestige. C'était aussi la façon de voir de M. de Talleyrand,

Et alors un imbroglio de diplomaties officielles et secrètes, qui se combattaient par tous les moyens et toutes les intrigues, inonda l'Europe. On voit apparaître des agents du ministère qui déclaraient que le Roi réclamait la neutralité des puissances, des agents du Roi déclarant qu'il ne faut tenir aucun compte des recommandations des ministres ; d'autres, de la part des princes émigrés, déclarant que le Roi n'étant pas libre, il ne fallait pas prendre en considération les dires de ses agents ; enfin, des envoyés secrets des deux partis adverses du ministère.

Sur ces entrefaites, l'empereur Léopold meurt (1^{er} mars 1792). Son successeur, François I^{er}, était enclin par tempérament et par conviction à une intervention à la guerre. En France, les Jacobins arrivent au pouvoir. Ces deux faits déterminent Marie-Antoinette à envoyer à Vienne un émissaire secret extraordinaire : Goguelat, un officier qui avait joué un rôle actif dans la tentative d'évasion de juin 1791. Goguelat partit de Paris le 13 mars 1792. Pour ne pas risquer un nouveau refus, Marie-Antoinette n'écrivit pas à son neveu. Mais Daumartin — le nom sous lequel voyageait Goguelat — passant par Bruxelles, emportait deux lettres : l'une de de Breteuil, pour l'Empereur, et une autre de Mercy, pour le chancelier Kaunitz. La mission de Goguelat réussit. François I^{er} se mit d'accord avec Frédéric Guillaume auquel il proposait de charger le duc de Brunswick du commandement de l'armée. (1)

(1) Voir par exemple Sybel.

Les historiens allemands et français ont longtemps discuté sur le point de savoir qui a provoqué la guerre de 1792. Les auteurs allemands (1) de la fin du XIX^e s. prétendaient que toute la responsabilité est à la charge des Jacobins. Après la découverte des documents cités, M. Flammermont en chargeait Louis XVI, Marie-Antoinette et le Roi de Prusse : donc la diplomatie secrète.

A la lumière des recherches historiques plus objectives, le rôle de la diplomatie secrète se précise. Elle fut l'une des causes qui firent naître dans l'esprit de beaucoup de membres de l'Assemblée l'idée d'un vaste complot contre la Révolution, complot dont ils étaient convaincus que le roi en était complice. Et si les Brissotins poussèrent la France à la guerre, c'est pour démasquer la complicité du Roi. D'autre part, la diplomatie secrète a contribué, dans une large mesure, à décider l'Autriche et la Prusse à combattre la Révolution. Mais elle n'en fut pas la seule cause, ni le motif capital. De profonds conflits de mentalité, des ambitions personnelles — celle de Dumouriez, par exemple — s'en mêlèrent.

La guerre fut proposée par le Roi et votée par l'Assemblée le 20 avril 1792. La diplomatie secrète porta des fruits amers pour la Monarchie. Le manifeste de Brunswick — proclamant l'intention de prendre le Roi sous la protection des troupes alliées et menaçant la population française de représailles si sa sécurité était compromise — avait préparé la chute de la royauté. La découverte aux Tuileries de la fameuse armoire de fer qui contenait la correspondance secrète de Louis XVI avec les souverains étrangers, l'acheva. La monarchie fut abolie le 21 septembre 1792. Le roi fut traduit en jugement en janvier 1793.

La Convention remplaça la Monarchie (20 octobre 1792). Le tribunal révolutionnaire appliqua au roi et à la reine la loi du 25 septembre 1791, selon laquelle quiconque a été trouvé coupable d'avoir pratiqué des machinations ou entretenu des intelligences avec les puissances étrangères dans le but d'entreprendre la guerre contre la France, sera puni de mort. L'exécution eut lieu le 21 janvier 1793. A. Sorel a écrit sur ces faits une très belle page qui résume le drame des derniers

(1) Voir par exemple Sybel.

représentants de l'Ancien Régime « il leur fallut les graves épreuves et les temps douloureux pour se connaître. Le Roi ne vit plus alors que la fierté, la constance, les larmes refoulées : la Reine n'envisagea plus que la sérénité dans le sacrifice et la grandeur dans la résignation... ils étaient nés pour régner loin des orages, sur quelque trône modeste d'Allemagne ou d'Italie. Louis « vertueux, humain, éclairé », Marie-Antoinette « aimable et sensible ». Ils auraient fait les délices de leurs sujets en vivant tout simplement heureux. *En France où, par un contraste singulier, le peuple, insoumis, turbulent et léger en apparence, ne s'est jamais attaché qu'aux rois forts et aux reines austères*, ils ne surent que bien mourir » (1).

Au cours des événements que nous venons d'exposer, la diplomatie secrète a joué un rôle d'expédient, imposé par la nécessité. Louis XVI a cru qu'en l'employant il pouvait, en apparence, se soumettre à la nouvelle Constitution qui lui était imposée, et, en réalité, décider selon les anciennes traditions de la monarchie. La Convention fut d'un autre avis.

Le règne de Louis XVI, commencé sous les auspices d'une royauté encore puissante et finissant à la guillotine, revêt en même temps qu'un aspect profondément humain, une haute signification historique : *au croisement des deux routes de l'humanité, l'échelle des valeurs sociales et morales change d'ordre. Les nations s'imposent en vrais maîtres de l'histoire. Elles construisent sans cesse de nouvelles idoles. Elles renversent les anciennes avec d'autant moins de regret qu'elles entravent leurs aspirations et pèchent envers leurs intérêts permanents.*

La diplomatie secrète de la monarchie française constitue un de ces péchés. Et les péchés s'expient.

DEUXIÈME SECTION

La Diplomatie secrète dans le reste de l'Europe

Au XVIII^e s., l'esprit d'intrigue politique était répandu partout en Europe. Nous avons vu comment, en France, les in-

(1) Voir Sorel, *op. cit.*, t. II, page 134.

trigues tramées ont été élevées jusqu'à la hauteur d'un système politique, à côté et à l'insu de la diplomatie solennelle.

Dans le reste de l'Europe, elles n'ont pas été poussées aussi loin qu'en France, tout au moins en ce qui concerne l'étendue de l'organisation et l'importance des affaires négociées.

Nous avons eu l'occasion de montrer les vues secrètes qui ont guidé la diplomatie de l'*Angleterre*, George III (de Hanovre) étant roi.

Nous avons indiqué également comment le « *secret* » de la *Maison de Farnèse* — par l'intermédiaire de ses deux représentants Elisabeth reine d'Espagne et Alberoni — avait guidé la diplomatie du royaume d'Espagne.

Au cours de l'exposé de la diplomatie secrète de Louis XV, nous avons vu que les mêmes procédés étaient employés en *Russie*. La diplomatie secrète russe avait même un commencement d'organisation : la chancellerie secrète, dont le directeur était le feld-maréchal Alexandre Yovanovitch Chouvalof.

A la *Cour de Vienne* on employait les mêmes ruses. Pour donner plus de consistance à ses plans politiques et pour tirer un plus grand parti des notions qu'elle recevait par les interceptions des différentes correspondances, la Maison d'Autriche avait institué, elle aussi, une certaine organisation diplomatique secrète. En effet, vers 1774, les dépêches du chancelier, le prince de Kaunitz, toutes celles des ministres impériaux en Cours étrangères, toutes celles des Cours et ministres étrangers, étaient interceptées par le cabinet noir, appelé à Vienne « cabinet » tout court, les dépêches interceptées étaient examinées et commentées en comité secret. La technique de l'organisation impériale secrète était la suivante : il existait un cabinet noir, comme dans toutes les capitales de l'Europe, formé de bureaux d'experts déchiffreurs. Nous avons déjà eu l'occasion de noter que le chancelier Kaunitz recourait tout le temps à ses services. Seulement, à Vienne, cette organisation quasi officielle se doublait d'une autre : le chancelier lui-même était contrôlé par la famille impériale. En effet, le baron de Pichler, le chef du « cabinet », traitait, en outre, directement avec l'impératrice Marie-Thérèse et ne rendait compte qu'à elle. Le baron remettait toujours à l'impératrice cinq copies de chacune des dépêches soit impériales, rédigées par la Chancellerie, soit interceptées. De ces cinq copies, Marie-Thérèse en donnait une

à son mari, François de Lorraine, en envoyait une à Florence au Grand Duc de Toscane, le successeur éventuel de la monarchie si l'impératrice n'avait point d'enfant, une à Bruxelles au prince de Stahremberg, désigné pour remplacer le prince Kaunitz — le chancelier en titre — et une au comte de Rosenberg, comme homme de confiance, dont on croyait les conseils utiles. Ces cinq copies étaient transcrites à mi-marge ; chacun les renvoyait ensuite à l'Impératrice avec des observations. C'était de ces observations discutées et combinées que se formaient les projets et les résolutions. Dans toute cette intrigue, le rôle capital était joué par l'impératrice. Quelquefois elle faisait ajouter ou retrancher, dans les dépêches interceptées, pour faire parvenir à l'empereur son mari — sous étiquette officielle — des conseils et des avis qui émanaient du conciliabule secret.

Dans les pages que nous avons réservées à la diplomatie de la *Pologne*, nous avons noté les menées secrètes des rois des dynasties de Jagellon, des Wasa et des Ascagniens de Saxe. Pour compléter le tableau de la diplomatie secrète en Europe, nous renvoyons au chapitre en question.

CONCLUSIONS

L'influence de la Diplomatie secrète sur la technique des négociations et sur le mode de recrutement du personnel diplomatique

Si on néglige toute préoccupation de finalité politique, on peut avancer que la diplomatie secrète a contribué dans une large mesure à l'avancement de la technique diplomatique. Et cela à deux points de vue :

I. — ELLE A FRAYÉ PASSAGE DANS LA CARRIÈRE A DES ÉLÉMENTS TENUS JUSQU'ALORS A L'ÉCART

En effet, sous l'Ancien Régime, la Carrière était en général réservée exclusivement aux représentants de l'aristocratie.

Si parfois des hommes issus de la bourgeoisie étaient nommés dans les postes diplomatiques, cela était dû au fait qu'ils avaient réussi à s'élever — grâce à la faveur royale — au-dessus de leur classe. Au contraire, « le secret » initie et introduit dans la Diplomatie des gens qui brillaient moins par leur naissance que par leur habileté. Les Durand, les Hennin, les Rossignol, les Gérault, sont admis aux affaires diplomatiques non seulement en tant que secrétaires privés des ambassadeurs — seule situation à laquelle il leur était permis d'accéder jusqu'alors — mais aussi à titre quasi-officiel et personnel. Certains d'entre eux montent tous les degrés de l'échelle diplomatique. Hennin s'avéra par la suite un diplomate de haute envergure. C'est à lui que nous devons le seul document qui — à notre connaissance — nous décrive d'une manière complète l'organisation et la méthode de travail du ministère des Affaires étrangères sous Louis XV.

II. — LA DIPLOMATIE SECRÈTE

A CONTRIBUÉ A L'ASSOUPPLISSEMENT DES NÉGOCIATIONS

Nous avons vu comment elle a réussi à triompher des traditions qui empêchaient la France de rechercher l'alliance des Habsbourg — une alliance qui était devenue nécessaire en 1756 pour faire pièce à l'Angleterre et à la Prusse. Nous avons également vu comment elle a rendu possible le ralliement de la Russie à l'alliance franco-autrichienne. Les procédés employés, les conciliabules d'homme à homme, la correspondance directe et personnelle de souverain à souverain, étaient autrement souples et efficaces que ceux usités par la diplomatie officielle : lourd et encombrant appareil protocolaire, audiences solennelles rendues souvent inefficaces à cause des fractions adverses de la Cour et des intrigues et interventions des puissances étrangères. L'écorce et la raideur diplomatique font place à des négociations plus serrées et suivies dans des conditions plus amicales. Le résultat immédiat était la conclusion d'une sorte de « gentlemen's agreement ».

Les moyens employés par la diplomatie secrète sauraient

également être rapprochés de certaines autres pratiques de la diplomatie moderne.

Dans les auberges genevoises, MM. Briand et Stressmann devisaient des problèmes diplomatiques d'après-guerre au cours des entrevues qui n'avaient — en apparence — rien de diplomatique. Treize ans plus tard, des points de vue communs sont trouvés autour d'un verre de vieux cognac agrémenté d'une blonde cigarette anglaise. Autrefois, le Roy et ses fidèles élaboraient des plans diplomatiques dans une des pièces du palais de Versailles (d'ordinaire dans la pièce attenante à la chambre à coucher du souverain), à l'écart des intrigues de la Cour. Ce plan était discuté — « *exempli gratia* » à Saint-Pétersbourg, chez Woronzof et insinué à la Tzarine dans ses appartements privés. Dans les deux cas, la méthode est la même ; il n'y a que le but et le décor qui changent. Les personnes qui conduisent la politique extérieure — les souverains autrefois, les ministres aujourd'hui — cherchent à travailler dans les conditions qu'ils estiment plus propres à les mener aux résultats voulus.

En outre, les représentants de la diplomatie secrète avaient été amenés à sentir au XVIII^e s. ce que nos hommes d'Etat et nos diplomates connaissent si bien, à savoir que le secret des tractations est une des conditions de succès des négociations diplomatiques. Les premiers voyaient s'opposer à leurs vues — bonnes ou mauvaises — la Cour et les ministres ; les seconds voient leurs projets contrecarrés par la trop prompte publicité démocratique.

En dehors des documents cités à la fin de cet ouvrage :

ARGENSON (d') : « Journal et mémoires » (1730-1767). Paris, 1859-67. — ARNAUD-BOUVELOUP (Jeanne) : « Le rôle politique de Marie-Antoinette » (1924). — ARNETH (A. d') et FLAMMERMONT : « Correspondance secrète du comte de Mercy-Argenteau avec Joseph II et le Prince de Kaunitz ». Paris, 1899. — ARNETH et GEFFROY : « Correspondance secrète entre Marie-Antoinette et le comte de Mercy-Argenteau ». Paris, 1874. BAUDRILLART : « Philippe V et le Duc d'Orléans ». — BELLE-ISLE : « Mémoires ». Manuscrit à la Bibliothèque Nationale. — BOURGEOIS (E.) : « Le Secret du Régent. Le Secret des Farnèse. Le Secret de Dubois ». Paris, 1909. — BOUTARIC : « La Correspondance secrète de Louis XV ». — BOUTRY (Vte Maurice) : « L'alliance autrichienne et la diplomatie secrète ». *Revue d'histoire diplomatique*, 1905, II. — « Intrigues et Missions diplomatiques du Cardinal de Teucin ». Paris, 1902. — BROGLIE (Duc de) : « Le Secret du Roi ». — « Le Secret du Roi ; quelques explica-

tions sur des points contestés ». *Revue d'histoire diplomatique*, année 1888. — CABANES (D^r) : « Les énigmes de l'Histoire », 1930. — CAMPARDON : « Madame de Pompadour et la Cour de Louis XV ». Paris, 1867. — CHOISEUL (Duc de) : « Mémoires ». — « Correspondance ministérielle du duc de Choiseul ». — « Stainville pendant son ambassade de Vienne » (1757-1758), 3 volumes. Manusc. Bibliothèque Nationale, supplém. fr. N° 7.134. — COQUELLE (P.) : « Le cabinet secret de Louis XV en Hollande ». *Revue d'histoire diplomatique*, 1901. — « Correspondance de Bernis avec Choiseul ». Paris, 1872. — DOLLOT : « Du secret diplomatique ». *R.Q.D. I.P.*, 1929. — DUCLOS : « Mémoires secrets du règne de Louis XV ». Paris, 1820. — FILON : « L'ambassade de Choiseul à Vienne ». Paris, 1872. — FLAMMERMONT : « Négociations secrètes de Louis XVI avec le Baron de Breteuil ; avec la Cour de Berlin », déc. 1791-juillet 1792. — « Lettres et documents authentiques ». Paris, Picard, 1885. — GAILLARDET : « Le Chevalier d'Eon ». — LÉVIS (Duc de) : « Souvenirs et portraits ». Paris, 1813. — PRÉVOST (Ed.) : « Le marquis d'Argenson et le Ministère des Affaires Etrangères » (1744-1747). Paris, 1880. — LOUIS XIV : « Mémoires ». Ed. Taillandier, 1927, Paris. — « Les pensées de Louis XIV : Extraits par la Duchesse de Duras ». Paris, 1855. — LOUVILLE : « Mémoires secrets ». Paris, 1818, 3 vol. — KONOPCZYNSKI (W.) : « La deuxième mission du comte de Broglie en supplément aux instructions de Pologne » (1755-1756). *Revue d'histoire diplomatique*, 1907. — « Correspondance de Bernis avec Choiseul », publiée par MASSON (Fr.). — MIRABEAU : « Histoire secrète de la Cour de Berlin », 1789, 2 vol. — NOAILLES : « Mémoires ». Rédigés par l'abbé Millot. — NOLHAC (P. de) : « Madame de Pompadour et la Politique ». Paris, 1928. — OURSEL (Paul) : « La diplomatie de France sous Louis XVI ». Paris, 1921. — RAMBAUD (Alf.) : « Histoire de Russie ». — RICHINGS : « Le service secret de la Couronne d'Angleterre ». Fayot, 1935. — ROUSSET (C.) : « Correspondance de Louis XV avec le maréchal de Noailles ». Paris, 1865, 2 vol. — SAINT-SIMON : « Mémoires ». — SOULANGE-BODIN : « La diplomatie de Louis XV et le pacte de famille ». Paris, 1894. — TERCIER : « Mémoires politiques ». — VANDAL : « Louis XV et Elisabeth de Russie ». — VILLARS (Maréchal de) : « Mémoires ». Paris, 1885-1904. — VOLTAIRE : « Siècle de Louis XV ». — « Panégyrique de Louis XV ». — « Défense de Louis XV ». — WIESNER (L.) : « Le Régent, l'abbé Dubois et les Anglais » (d'après les sources britanniques). Hachette, 1891. — ZÉVORT : « Le marquis d'Argenson ». Paris, 1879.

CHAPITRE VII

TRAITS CARACTÉRISTIQUES DANS LA CONDUITE DE LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DE CERTAINS ÉTATS

Considérations générales

Au cours des chapitres précédents, nous avons tâché de faire l'esquisse de l'idéologie, des mœurs et de la technique diplomatique au XVIII^e s. Nous avons spécialement insisté sur la diplomatie française. Et cela pour deux motifs :

1) La Diplomatie française a eu la première organisation diplomatique en Europe, la première en date, la première par sa qualité.

2) Elle a servi de modèle aux autres Etats apparentés à la France par leur régime monarchique.

On peut avancer — d'une façon générale — qu'à quelques différences près, la Diplomatie de la plupart des Etats européens était calquée sur le même modèle que celle des Rois Très Chrétiens.

Il n'est pas moins vrai que la diplomatie des divers Etats subissait l'influence des traditions nationales respectives et présentait maintes particularités, suivant l'organisation constitutionnelle des différents pays. Il est évident que le mécanisme et la mise en mouvement de la diplomatie de la République des Sept Provinces Unies des Pays-Bas étaient tout à fait autres que ceux des Etats absolutistes. Cette différence resterait importante même si l'on comparait la conduite de la politique extérieure des Pays-Bas avec celle de la monarchie constitutionnelle anglaise. Donc, d'un côté, les traditions et les mœurs nationales ; de l'autre côté, des Etats Généraux et Stathouders sous l'influence des Etats Provinciaux, des Sénats et Conseils

gouvernant librement les Républiques ou conjointement avec le Doge, des Princes plus ou moins absolutistes (ducs, électeurs, rois, empereurs, tzars surtout), sous l'influence de leur Cour, de leurs ministres, parfois d'une Diète, des monarchies constitutionnelles, prêtant l'oreille à la volonté du peuple, voilà autant de facteurs qui influencent différemment la diplomatie des divers Etats.

Pour intéressante qu'elle soit, l'étude des diplomaties des différents Etats dépasserait le cadre de notre ouvrage.

Nous ne saurions pourtant passer sous silence deux Etats qui, par suite de leur organisation constitutionnelle et par le processus historique de leur formation, présentent — du point de vue diplomatique — des traits tout à fait particuliers. Ce sont des aspects qui — à notre connaissance — n'ont pas été étudiés jusqu'à présent dans leur ensemble. Nous avons nommé la Pologne et l'Empire Ottoman. La diplomatie ottomane présente d'autant plus d'importance que l'empire dont elle défendait les intérêts a été le point de mire de la diplomatie économique des Puissances (V. III^e partie). Nous aurons l'occasion, en même temps, d'examiner les procédés diplomatiques employés, au cours du XVIII^e s., pour la solution de la fameuse Question d'Orient.

Dès le début, une remarque d'ordre général s'impose : en Orient, en Russie et dans l'Empire Ottoman, en Pologne (la Pologne du XVIII^e s.), les répercussions de la politique intérieure sur la conduite de la politique étrangère sont plus sensibles qu'en Occident. Ils n'y avait pas de traditions diplomatiques bien établies, d'organisations diplomatiques formées à l'école des longues et rudes négociations. Il n'y avait pas cette continuité que donnaient à la diplomatie française les traditions et les premiers commis, à l'Angleterre la Nation et plus tard le secrétariat d'état permanent, à l'Autriche les Habsbourg. En Occident, les ministères des Affaires étrangères se détachaient comme des organismes presque indépendants ; ils représentaient, non les gouvernements transitoires, mais le passé et l'avenir de l'Etat. Il n'en était pas de même dans l'Orient de l'Europe. L'empire du Tzar et l'empire du Sultan n'étaient pas encore assez mûrs pour la vraie diplomatie. La politique étrangère était à la merci des « révolutions de palais », de la corruption et de la vénalité. Catherine II réussit à acheminer

la diplomatie russe dans le sillage des diplomaties européennes (1). La diplomatie ottomane continua ses déboires. Dès maintenant, une conclusion s'impose : *l'existence d'une organisation et d'une activité diplomatique efficaces suppose, avant tout, une ferme organisation intérieure.*

PREMIÈRE SECTION

La Pologne

I. — LA POLOGNE « RÉPUBLIQUE FÉDÉRATIVE ». — DÉCHIREMENTS INTÉRIEURS AU XVIII^e S. — LA SZLACHTA. — LE LIBERUM VETO ET L'ÉLECTIVITÉ DE LA MONARCHIE. — L'INTERPRÉTATION POLONAISE DU LIBERUM VETO ; SA PORTÉE POLITIQUE. — L'ATTRAIT QUE LES INSTITUTIONS LIBÉRALES DE LA POLOGNE AVAIENT PRÉSENTÉ POUR SES VOISINS DANS LE PASSÉ. — CES INSTITUTIONS ONT FACILITÉ L'ACTION DE LA DIPLOMATIE POLONAISE : LA POLITIQUE D'AGRANDISSEMENT DE LA POLOGNE N'A PAS ÉTÉ UNE POLITIQUE DE CONQUÊTES MAIS UNE POLITIQUE D'UNIONS LIBREMENT CONSENTIES. — RÉSERVES APPORTÉES A CETTE FORMULE.

Devenue chrétienne en plein Moyen-Age (966, baptême de Wieceslas I^{er}), la Pologne avait eu dès le xvi^e s. ce que les historiens appellent « son siècle d'or ». Elle fut la grande Pologne. Elle était organisée suivant le *système fédéraliste* : chaque province, chaque palatinat, chaque terre jouissait non seulement de l'autonomie locale mais aussi du droit constitutif de la souveraineté. A ce point de vue, la Pologne devançait de plusieurs siècles les Etats de l'Europe occidentale. Par contre, à la fin du xvii^e s., la Pologne connaissait déjà une crise politique qui portait en elle le germe de l'effondrement. A la différence de toutes les puissances européennes qui, depuis le traité de Westphalie, tendaient à se constituer un gouvernement de plus en plus fort et centralisé, la Pologne était devenue la proie d'un déchirement intérieur inconnu en Occident. La

(1) Voir à ce sujet Bourgeois, *op. cit.*, t. I, p. 410-423.

Szlachta — l'ordre équestre — qui était déjà largement privilégiée, voulut être et devint l'unique pouvoir politique. Elle réussit, parce qu'elle n'était pas une classe mais une masse. Le corps de la noblesse représentait sous Sigismond Auguste (1548-1572) 2 à 3 % du total de la population, 8 à 10 % au XVIII^e s. Une remarque et une comparaison : pendant le XVI^e s., 200 mille nobles se présentaient aux urnes électorales en Pologne. En France, en 1830 et 1848 — en pleine époque post-révolutionnaire — le taux des citoyens autorisés à élire leurs représentants était inférieur à celui de la Pologne d'il y a trois siècles. La *Szlachta* tint en échec la haute aristocratie (les magnats), réduisit au silence les bourgeois et les paysans. Ne pouvant pas briser le clergé, elle l'absorba : la Diète de 1496 interdit aux non nobles l'accès des églises cathédrales. Les nobles eurent tous les droits à eux seuls et formèrent « la nation polonaise ». Donc, d'un côté, équilibre social et politique rompu. D'autre part, au sein même de cette noblesse l'anarchie régnait. En Pologne tous ceux qui possédaient une partie quelconque du sol étaient nobles. Mais cette possession et le blason qu'elle conférait étaient d'origine militaire. Il existait donc une noblesse terrienne qui, à l'origine, avait été une noblesse d'épée. Par la suite, les rangs de cette noblesse avaient été doublés de nouvelles recrues (1); mais ce sont des nobles qui cultivaient parfois leurs terres de leurs propres mains. A côté il y avait de très grands propriétaires, les magnats ; petits nobles et magnats formaient les Diétines et les Diètes, les assemblées souveraines. Le mandat des députés à ces deux assemblées était impératif. Cette vaste démocratie nobiliaire était divisée en factions et coteries. Malgré le patriotisme ardent des Polonais, l'intérêt personnel et particulier primait trop souvent l'intérêt général. Les instructions aux ambassadeurs de France en Pologne contiennent maintes descriptions de ces coteries et les moyens de s'en servir. Nous apprenons ainsi que la maison de Czartoryski « descendante des Jagellon et considérable en Pologne par son crédit et par sa richesse, a été la première à se livrer à la Cour de Saxe et à la Russie », mais que d'autre

(1) Du temps de Sigismond Auguste, l'anoblissement d'une certaine quantité de bourgeois était obligatoire. Les professeurs de l'Académie de Cracovie et les municipaux des principales villes obtenaient automatiquement un blason héréditaire. Chose curieuse, au XVIII^e siècle, on admettait même l'anoblissement des juifs Frankistes baptisés, Voir Choloniewski, *op. cit.*, page 21.

part « une maison non moins puissante est à la tête des partisans de la liberté ». C'est « la maison Potocki, animée du zèle que lui inspirait le comte Potocki » (1).

Les Czartoryski avaient gagné à leur cause le comte Poniatowski, leur beau-frère. Les Potocki avaient gagné l'hetman Branicki et son ami Mokranowski qui avait été admis au « secret du roi ». Ces grands seigneurs se rendaient aux diètes suivis de leurs amis et d'un grand nombre de serviteurs. Les diètes se tenaient toujours près de Varsovie, dans les champs de Wola, car selon une chère coutume, on faisait de la politique pendant l'été. Pendant l'hiver, la brillante noblesse polonaise allait de château en château aux fêtes et aux festins, couverte de la tête aux pieds de fourrures de prix, installée dans de riches traîneaux qui volaient sur la plaine glacée de la Podlachie. Mais l'été, le démon de la politique tourmentait ces nobles avides de pouvoir. Il ne faut pas pourtant se méprendre : les Polonais étaient de très grands patriotes qui, tout en conservant leur indépendance absolue, se consacraient presque entièrement au service de l'Etat. Malheureusement pour la Pologne, si les sentiments des nobles étaient dignes et sincères, leur action fut malheureuse. Ils se combattaient sans cesse entre eux ; dans les Diètes ils faisaient de longs discours en latin « se laissant aller à leur amour de belles phrases et des amplifications de rhétorique, et luttaient entre eux d'éloquence comme dans les festins ils avaient lutté le verre en main » (2). En outre, le pays lui-même et les nobles qui le conduisaient n'étaient pas concentrés autour de leur roi. Cracovie, la capitale historique, est à l'une des extrémités du pays. A cet édifice mal construit s'ajoutaient deux institutions dont le moindre qu'on puisse dire est qu'elles minaient et firent par la suite sombrer ce qui restait de la grande Pologne moyenâgeuse : *l'électivité de la monarchie et le liberum veto*.

Le roi était élu par l'assemblée tumultueuse de tous les nobles qui se réunissaient armés et à cheval. En fait, il en était ainsi depuis la fin du règne de la dynastie des Jagellon (fin du xvr^e s.). Mais la Szlachta ne procédait jamais à l'élection sans avoir fait consentir au préalable au prétendant des incessantes restrictions aux prérogatives royales et lui avoir dicté

(1) Instruction au Cte de Broglie, 14 juillet 1752.

(2) Farges « Instructions aux ambassadeurs » Pologne. Introd. page 4.

ses volontés. Les « *pacta conventa* » constituaient l'instrument de cette tactique nobiliaire. L'institution avait pris corps définitivement à l'avènement au trône de Henri de Valois (1573-1574). Ces actes constitutionnels mettaient le roi à la disposition de la Diète. Le roi ne pouvait plus établir un appareil gouvernemental soumis à sa volonté. D'autre part, cette institution, introduisant l'intrigue et la vénalité, était une des causes de la corruption des mœurs politiques.

Le *liberum veto* était le droit pour un membre quelconque de la Diète « de rompre la Diète », c'est-à-dire d'empêcher que la discussion ne continue. La rupture de la Diète annulait toutes les décisions qui avaient pu être prises auparavant. Ceux qui étaient hostiles à la rupture formaient une « confédération », c'est-à-dire qu'ils prenaient les armes. La guerre civile s'en suivait. Le veto n'a pas été inventé par les Polonais ; il datait depuis l'antiquité slave où maintes tribus connaissaient le régime de la communauté de la propriété, des droits et des devoirs. Le *liberum veto* était le moyen pour chaque membre de la communauté de faire valoir ses droits. Seulement, *les Polonais, après l'établissement de leur Etat, donnèrent une interprétation à part à la signification du veto*. Cette interprétation aura des conséquences nombreuses sur la conduite de la politique extérieure ; en effet, le *liberum veto* devint au XVIII^e s. une des pièces maîtresses du droit public polonais. « D'après la *Szlachta*, un individu qui entre comme partie intégrante dans l'association politique n'en conserve pas moins ses droits primitifs ; il est toujours libre de sortir de cette société, c'est donc une liberté poussée à l'extrême. Dans chaque discussion politique, l'individu peut sacrifier sa liberté personnelle comme aussi il est libre de la réclamer. Cela suppose donc un sacrifice continu de liberté, un sacrifice semblable à celui que la religion exige de la conscience des individus. On n'est pas sujet de la société parce qu'on a été inscrit sur la liste des sujets par les ancêtres, mais parce qu'on accepte cette société comme la plus juste, la meilleure et la plus belle. L'individu conserve non seulement le droit de sortir de cette société mais même de l'arrêter dans sa marche, s'il voit qu'elle s'égare et qu'elle ne remplit pas ses missions. » (1) *Le liberum veto* per-

(1) Dany, *op. cit.*, page 15.

mettait à l'individu de dominer les institutions. En Pologne on gouvernait ainsi par l'individu et non par la masse.

Il convient pourtant de faire une remarque : si ces institutions étaient complètement désastreuses pour le XVIII^e s. — siècle des Etats centralisés et forts — elles n'entravèrent point, au cours des siècles précédents, l'épanouissement de l'Etat et de la civilisation polonaise. A en croire M. J. Siemienski, les institutions polonaises présentaient au contraire beaucoup d'attraits. La Pologne avait agrandi sa puissance par une très adroite diplomatie dont le but avait été de faire accepter à ses voisins les liens de la souveraineté et de les incorporer à son système fédéral, grâce à des unions. « C'est là le phénomène le plus important et le plus caractéristique de l'histoire de Pologne, le seul Etat au monde qui ait agrandi son territoire, non par la conquête, mais par une libre adhésion à la République désormais commune. Car telle était la force attractive de son régime si critiqué d'après les partages. C'est à ces unions que la Pologne fut redevable de la plus brillante période de sa puissance, de l'établissement des Polonais dans les régions peu peuplées de l'Est. Ce sont elles encore qui lui permirent de porter fort loin vers le Nord et l'Orient la civilisation occidentale » (1). Ce fait est relevé par tous les auteurs polonais ; ainsi M. Choloniewski écrit : « Ce n'est pas à la violence physique, ce n'est pas à l'épée que la Pologne doit ses magnifiques conquêtes des peuples avoisinants, mais bien à sa force morale et au prestige de ses lois. Ce sont ces libertés qui attirèrent vers elle les territoires étrangers, et ce sont elles qui déterminèrent la fusion intime de nouveaux pays avec la Pologne » (2). En développant cette idée, M. Kutrzeba nous relève un côté inattendu du problème : l'historien polonais prétend qu'à l'encontre de la théorie courante d'après laquelle l'absolutisme jouerait le rôle de ciment dans la formation des Etats, le développement de l'élément démocratique et sa prépondérance sur le pouvoir monarchique a unifié — du point de vue territorial — la Pologne du XVI^e et du XVII^e s. mieux que l'ont fait en Italie et en Allemagne les gouvernements despotiques. Les auteurs cités appuient leurs dires par une ample

(1) Siemienski, *op. cit.*, préface.

(2) Choloniewski, *op. cit.*, page 23.

documentation historique et par des comparaisons édifiantes (1).

Vue ainsi, la Pologne du xv^e au xvii^e s. accuse une haute conception politique dont on peut trouver trace dans les instruments diplomatiques, tel le pacte de l'union de la Pologne avec la Lithuanie (pacte de Horodlo, 1413). On trouve dans ce pacte une « déclaration » caractéristique qu'on ne saurait ne pas rapprocher, toutes proportions gardées, des préambules des grands traités modernes et surtout du préambule du Pacte de la S.D.N. Les préambules des grands traités modernes font presque tous allusion à l'esprit international. La déclaration de Horodlo exprime les mêmes idées d'une manière plus naïve : « La grâce du salut ne sera accordée qu'à celui qui cherchera son appui dans l'amour. Il n'y a que l'amour qui n'agit pas en vain ; il éteint les jalousies, procure à tous la paix. L'amour crée les lois, gouverne les royaumes, fonde les villes, mène vers le bien les Etats. Voilà pourquoi nous tous... nous voulons nous mettre sous le bouclier de l'amour et nous confirmons par l'acte que voici l'union de nos maisons, de nos familles et de nos blasons ».

Toutes ces considérations ne signifient pas cependant que les Polonais aient été toujours des pacifiques dans leurs relations avec les peuples voisins, et que la bonne foi de leur diplomatie fut au-dessus de toutes les critiques. On pourrait même citer un fragment du testament politique d'Etienne le Grand, prince de Moldavie, selon lequel il est recommandé à son successeur de s'allier plutôt aux Turcs — respectueux de la parole donnée — qu'aux Polonais (leahs) contre lesquels il avait combattu longtemps et dont il se méfiait. N'empêche aussi qu'une des légendes historiques roumaines des plus populaires « la forteresse de Neamtzou » perpétue encore de nos jours en Roumanie le souvenir des quelques « plaechi » (montagnards) moldaves qui ont supporté pendant des semaines le siège d'un corps de l'armée de Sobieski, le héros de Vienne. En effet, en 1686, Sobieski envahit la Moldavie. Il voulait tout simplement l'annexer à la Pologne sans tenir compte des traités que les voïvodes roumains avaient conclu avec les Turcs. Selon ces traités, les Principautés ont toujours gardé, en droit, une situation internationale privilégiée vis-à-vis de l'Empire Ottoman,

(1) Voir *ibid.*, page 23.

Le traité de 1529 — conclu entre le successeur d'Etienne le Grand, Pierre Rarech, et Soliman II — stipulait : « La Moldavie gardera le titre de Principauté indépendante. Ce titre sera produit dans toutes les lettres que la Porte adressera à la Principauté ». En droit, la situation de la Moldavie ne fut jamais changée. Ce statut juridique international ne subit pas de modification, même pendant le régime d'obéissance vis-à-vis du Sultan, que la Moldavie connut sous les Fanoriotes (xviii^e siècle). A la fin du xvii^e siècle, elle le défendit contre l'esprit de conquête du roi Polonais. Sobieski fut attiré par le voïvode Constantin Cantemir dans la steppe du Bugeag d'où l'armée polonaise, décimée par la soif et la famine, dut battre en retraite.

De toutes les institutions que nous avons rappelées il s'en suivait qu'à une époque où la politique extérieure de toutes les puissances présentait une continuité, une fermeté, que seules les monarchies bien assises sur les traditions pouvaient donner, la Pologne offrait à l'étranger le spectacle d'une « bien heureuse anarchie ». C'est le mot de sa voisine Catherine II. Nous avons vu qu'en France le roi considérait la conduite de la politique extérieure comme un devoir propre du souverain. En Pologne, elle était sous l'inspiration d'une Diète instable et divisée et sujette, en outre, aux actions personnelles des nobles. La diplomatie du pays connaissait donc une triple source constitutionnelle : le roi, la Diète et le ministre. Nous verrons plus loin comment ces trois éléments collaboraient quand il s'agissait des relations étrangères. Du point de vue diplomatique, la Pologne présentait également un autre intérêt. A côté d'une diplomatie officielle et d'une diplomatie secrète, on entrevoit une diplomatie occasionnelle et privée mais qui avait, selon les idées polonaises, une base quasi-légale. C'est ce que M. Poninski appelle « la diplomatie civique ». Enfin, après le dernier partage, les patriotes et les hommes de valeur polonais furent astreints à une collaboration avec les Cours co-partageantes. Plusieurs d'entre eux parvinrent à conduire la diplomatie de ces puissances. Or ils le firent tout en restant fidèles à leurs traditions nationales. Ce fut — selon l'expression du même auteur — la diplomatie du « secret du cœur ». Il convient d'examiner la diplomatie polonaise sous ses quatre aspects.

II. — LA DIPLOMATIE POLONAISE

A) *La Diplomatie officielle*1) *L'organisation centrale — Son évolution*

L'évolution de la diplomatie solennelle polonaise s'étend au cours des périodes séparées par des moments historiques :

a) *La période qui s'étend de la formation de l'Etat polonais (x^e siècle) jusqu'à l'avènement et la monarchie élective (1573).*

Pendant cette période, la diplomatie polonaise fut celle d'une grande puissance chrétienne, dirigée d'abord contre les Turcs, ensuite contre la puissance croissante des Habsbourg. C'est dans ces démêlés pour l'hégémonie en Europe Centrale que le personnel diplomatique polonais acheva de se former. Sous le règne de Sigismond I^{er} (1506-1548) et de son fils Auguste (1548-1572), l'organisation de la diplomatie polonaise égale celle de l'Europe Occidentale ; elle correspondait d'ailleurs à une culture extrêmement poussée. La Pologne avait pris contact avec l'Italie. La jeunesse polonaise affluait à Rome, à Bologne, à Padoue, etc.. Rentrée en Pologne, elle emmenait avec elle les idées de la Renaissance. Une foule d'artistes venait en Pologne de Ferrare, de Florence, de Sienne et de Venise, bâtissant des églises, des palais, des maisons particulières à Cracovie et ailleurs. La Pologne devient, ainsi que la Bohême, le foyer de l'humanisme en Europe Orientale. La diplomatie profita de toutes ces relations. Nous voyons le cardinal Zbignieni Olesnicki, correspondant littéraire d'Aenéas Sylvius, le futur Pie II, devenir chef de la diplomatie polonaise. Lorsque en 1573 des gentilhommes polonais vinrent chercher à Paris Henri de Valois — leur futur roi — grand fut l'étonnement des Français en voyant ces hommes, qu'ils s'imaginaient farouches et rudes, causer aussi bien en français qu'en latin, en allemand ou italien. Comme trait caractéristique de cette période, citons la politique d'union librement consentie, déjà notée plus haut.

b) *De 1572 à la promulgation de la nouvelle Constitution et à la création du Conseil Permanent (1775).* Ce n'est qu'après

l'extinction des Jagellons et la transformation de la Pologne en un royaume électif que s'élabora le régime politique polonais tel qu'il fut au XVIII^e siècle. La diplomatie polonaise passe — à défaut d'une dynastie nationale — des mains du roi à la Diète et au Sénat. La Szlachta fit voter par la Diète une loi selon laquelle les ambassadeurs étaient responsables devant la Diète à laquelle ils devaient rendre compte de leur mission. Car c'était avec le consentement de la Diète qu'ils étaient nommés. Par suite de l'immixtion de la Diète, la liberté d'action du roi et des ambassadeurs au cours des négociations fut très limitée. L'assemblée souveraine exerçait le contrôle de la politique générale et prenait presque toujours les initiatives diplomatiques. Mais elle n'était pas permanente. C'est pourquoi on prit l'habitude de réserver à la Diète les affaires diplomatiques les plus importantes : le droit de déclarer la guerre, conclure la paix et signer les traités. Pour les autres questions, c'était le roi, les chanceliers et leurs subordonnés, les vice-chanceliers, qui prenaient les décisions. Il n'existait pas avant 1775 aucune ébauche de Ministère des Affaires Etrangères. Il y avait deux chanceliers et deux vice-chanceliers. Comme dans toute l'Europe, le chancelier était le dignitaire qui avait la garde des sceaux et la charge de l'administration de la justice. En outre, il présidait presque toujours le conseil des ministres. En Pologne, il y en avait deux car la « Sérénissime République » était fédérative (nous avons déjà vu qu'il existait depuis 1413 une union personnelle entre la Pologne et la Lithuanie). Avec le règne de Sigismond Auguste Jagellon (1569) cette union était devenue réelle. A cause de cette dualité, les hautes charges étaient parallèles, doubles : celles de la Couronne et celles du Grand Duché de Lithuanie. Le chancelier du royaume avait dans ses attributions les relations avec les pays de l'Europe Occidentale ; le chancelier de Lithuanie entretenait les rapports avec les pays nordiques et la Russie. Les fonctionnaires inférieurs des chancelleries s'appelaient Régents et Vice-Régents. Mais la diplomatie polonaise fait œuvre nouvelle : les hetmans — commandants en chef de l'armée — tâchant d'amoindrir l'influence du roi, obtiennent l'autorisation d'envoyer à Constantinople des agents à eux dévoués. Aussi, ce sont les hetmans qui entretiennent les relations avec l'Empire Ottoman. *Leurs agents furent les premiers attachés militaires en Europe.* Les

décisions prises par la Diète étaient exécutées par les chanceliers et confirmées par le grand sceau du royaume. Les décisions prises par le roi, assisté souvent de quelques sénateurs, ou celles prises par les vice-chanceliers, étaient confirmées par le petit sceau du royaume. Les traités, les instructions et les relations des ambassadeurs étaient gardées dans les archives de l'Etat. Par contre, la correspondance diplomatique devenait la propriété privée des chanceliers, des hetmans et des hauts fonctionnaires diplomatiques qui l'avaient entretenue.

c) *De 1775 (création du Conseil Permanent) au dernier partage (1795).* — Après le premier partage, la constitution fut votée. Mise sous la protection de la Russie, elle consacrait beaucoup d'anciennes tares : le liberum veto, l'électivité de la monarchie, etc... ; cependant, quelques réformes administratives furent faites. Parmi elles, un Conseil Permanent de gouvernement. Dans le cadre de ce Conseil on institua un *Département des Intérêts Etrangers*. Ce dernier organe présentait des projets diplomatiques ; la décision appartenait au Conseil Permanent. Dès lors, on commence à organiser méthodiquement la diplomatie officielle. De 1775 à 1793 (second partage), la Pologne offre un magnifique exemple de régénération nationale. Des efforts furent faits dans tous les domaines. Une fièvre s'était emparée de la Pologne. On travaillait pour réparer toutes les fautes du passé. Un fort parti de la noblesse moyenne, patriote et consciente se constitua entre 1755 et 1788. C'est grâce à ce mouvement que la Diète de Quatre Ans (1788-1792) procéda à la réforme de l'Etat. Les réformes furent consacrées par la célèbre constitution du 3 mai 1791. Et c'est dans ces graves moments que la diplomatie officielle polonaise connut le terme de son évolution, la constitution du *Ministère des Affaires Etrangères*. Il fut créé sous la forme d'une « *Députation pour les Intérêts Etrangers* ». Un budget d'un million et demi de Zlotys lui fut alloué. On fit tous les efforts pour entreprendre une politique étrangère active et pour procurer à la Pologne un système d'alliances. Il était malheureusement trop tard.

2) *Le service extérieur*

Les rois de Pologne avaient créé des ambassades auprès de la Cour du Saint-Empire et à Rome. Dans les autres capi-

tales ils n'envoyaient que des missions, des simples agents informateurs qui portaient le titre de « secrétaires du roi ». Les chefs de missions appartenaient à deux classes : celle des ambassadeurs extraordinaires et celle des ministres et orateurs (oratores vel ministri). Un trait caractéristique des ambassades polonaises était leur désignation. Nous avons vu que la Pologne était officiellement appelée « la Sérénissime République de Pologne ». Aussi, *dans les relations diplomatiques on distinguait toujours le roi et la république*. Les ambassadeurs polonais s'intitulaient ambassadeurs et ministres de « Sa Majesté le roi et de la Sérénissime République de Pologne ». Jusqu'en 1768, date à laquelle la Diète vota un crédit d'un million de zlotys par an pour les « Ministres, Résidents et Chevaliers de légation, qu'on enverra aux Cours étrangères », la Pologne n'a pas eu un service d'ambassades permanentes, sauf dans les deux capitales nommées plus haut. On pourrait citer, cependant, deux moments historiques où la Pologne dut y recourir :

a) Après la guerre Polono-turque de 1672 (guerre de Camenitza), la Pologne et la Turquie entretenirent pendant une trentaine d'années des ambassades régulières et b) pendant la Ligue Sainte contre les Turcs (1683), la Pologne et l'Empire en firent de même. La Russie fut admise à cette ligue (1686) à la condition d'envoyer à Vienne et à Cracovie des ambassades régulières (1). A part les titulaires des ambassades extraordinaires représentatives, les ambassadeurs étaient choisis parmi les fonctionnaires de la petite chancellerie royale privée, dont il sera question plus bas. C'était un usage qui, à cette époque, distinguait la diplomatie polonaise des autres organisations diplomatiques où on investissait de la dignité d'ambassadeur les représentants des grandes familles uniquement. Ainsi, l'un des collaborateurs intimes de Sigismond I^{er} fut un simple bourgeois, le dantzigois Jean Dantyczeck. Le savant historien Kromer, ami de Copernic, l'archevêque Solikowski, ainsi que le plus grand poète de l'ancienne Pologne, Jean Kochanowski, continuèrent cette tradition. A leur retour en Pologne, les ambassadeurs étaient tenus de faire des relations devant la Diète, ainsi que les « oratores » vénitiens le faisaient devant le Sénat. D'ailleurs

(1) Nous devons ces précisions ainsi que quelques autres renseignements, à l'amabilité de M. Chowaniec, historien polonais et conservateur de la Bibliothèque Polonaise à Paris.

c'est sur plus d'un point qu'on peut rapprocher la Pologne de Venise. Le roi de Pologne ressemblait au doge. Leur pouvoir respectif était strictement limité à la constitution aristocratique de l'Etat. Le Sénat vénitien et la Diète polonaise avaient, à quelques différences près, les mêmes attributions. Enfin, la désignation de l'Etat de Sérénissime République, ainsi que la distinction officielle qu'on faisait entre le roi et la République, complètent cette ressemblance.

Les grandes ambassades représentatives polonaises étaient confiées à des magnats qui en supportaient souvent les frais. Dès le xvr^e siècle, elles avaient ébloui l'étranger par leur faste. A Versailles, ces ambassades étonnaient les courtisans les plus habitués à la magnificence. Leur somptuosité était proverbiale. Les armes, les vêtements, jusqu'aux selles des chevaux, ruisselaient d'or et de pierreries. Remarquable, entre autres, fut celle dépêchée en 1573 pour offrir à Henri de Valois, frère de Charles IX, le trône de Pologne. Elle était composée de douze ambassadeurs avec deux cent cinquante gentilshommes de suite. Les ambassadeurs envoyés par la Diète pendant les interrègnes revêtaient le même caractère. Si à Paris les ambassades représentatives plaidaient dans la majorité des cas, la cause de la couronne, à Londres elle avait un but économique : assurer le libre développement du commerce maritime polonais et celui de la ville de Dantzig, partie intégrante de la Pologne.

Le service diplomatique extérieur polonais ne reçut une organisation méthodique qu'en 1775. Ce fut l'œuvre du Département des Intérêts Etrangers. A partir de cette date, la diplomatie polonaise a fonctionné, au point de vue technique, comme les diplomaties occidentales : les ambassadeurs recevaient régulièrement des instructions et fournissaient des rapports. Mais sur ce point encore, la diplomatie polonaise présente une particularité : les ambassadeurs polonais envoyaient trois sortes de dépêches, des rapports : un premier était destiné au roi personnellement et donnait tous les détails de la négociation ; le deuxième était destiné au Conseil où il était discuté devant le roi. Ce rapport était déjà moins complet. Enfin il en existait un troisième qui était rédigé d'une manière spéciale et destiné à être lu à la Diète. Ce qui prouve que si la Diète a ingéré en fait sur les attributions royales, on voyait toujours dans la personne du roi le chef constitutionnel du service diplomatique.

On se préoccupe de former les aspirants diplomates. En 1773 on discute un projet concernant la création d'une « Académie des Sciences Sociales ». Enfin, à l'instar de Torcy, Thadée Morski écrivit une étude spéciale sur la préparation à la carrière diplomatique (1) et invita la Commission d'Education Publique à exécuter ce projet. Il tendait à la création d'une « Ecole des Ambassadeurs ». Mais, comme il arrivait souvent en Pologne, on ne donna aucune suite à cette initiative. La Diète de Quatre Ans et le roi Stanislas Poniatowski renforcèrent à leur tour le service diplomatique extérieur. Mais avec l'ambassade du maréchal de la Diète, Ignace Potocki, auprès du roi de Prusse (1792) auquel il devait rappeler l'alliance de 1790 — suivant laquelle la Prusse garantissait l'indépendance de la Pologne — l'ancienne diplomatie polonaise touche à sa fin. Officiellement elle cesse d'exister en 1795.

B) *La diplomatie personnelle et secrète des rois*

1) *L'organisation*

En dehors de la diplomatie officielle, les rois et les reines de Pologne entretenaient à l'étranger des agents privés dont l'action n'allait pas de pair avec celle des ambassadeurs solennels. Ces agents étaient rémunérés par le roi lui-même, de ses revenus personnels. Les agents secrets étaient souvent des étrangers, de préférence des Italiens. En outre, la diplomatie secrète polonaise, s'inspirant des modèles italiens, employait à ses fins les hommes de finance, des négociants et surtout les banquiers qui étaient en relations avec la Cour. Enfin, à l'instar de Louis XV, certains rois polonais avaient réussi à rendre officielle leur diplomatie secrète. Ils avaient établi trois catégories d'instructions pour chaque ambassade polonaise à l'étranger : des instructions officielles, des instructions confidentielles et des instructions secrètes. Ces dernières étaient celles qui devaient être respectées. Elles étaient souvent écrites de la main du souverain. Quant aux deux premières catégories, les astucieux am-

(1) Voir *op. cit.*

bassadeurs polonais en usaient comme pièces à conviction : ils les dévoilaient souvent.

Auprès du roi et à côté de la chancellerie officielle, existait une *petite chancellerie privée*, que Sigismond Auguste appelait « l'œil et l'oreille du souverain ». Les fonctionnaires de ce cabinet étaient choisis surtout dans le monde des savants et des techniciens. Beaucoup d'entre eux appartenaient au bas clergé et à la classe roturière. Nous avons vu, cependant, qu'ils fournissaient également les titulaires des ambassades ordinaires.

2) *L'action — Son action et son influence sur le caractère
et les conceptions politiques des Polonais*

La Pologne fut condamnée le jour où elle confia la garde de sa destinée à des princes d'origine étrangère qui ne comprirent jamais ses institutions et qui ne respectèrent point les intérêts vitaux du royaume. En outre, ces princes furent incapables de créer un système de politique étrangère propre à assurer la sécurité et la paix, condition essentielle pour permettre au royaume d'évoluer et de se perfectionner. Ils pratiquèrent tous la diplomatie secrète. Il y eut surtout trois dynasties qui firent du « secret » la clé de voûte de leur système diplomatique.

a) *La dynastie des Jagellons*. C'est la seule qu'on ne saurait pas considérer comme complètement étrangère à la Pologne. En effet, Jagellon, duc de Vilno, reçut le baptême avec le nom de Ladislas (1386), épousa Hedwige, reine de Pologne, et fut couronné roi de Pologne. De 1506 à 1548, Sigismond I^{er} Jagellon employa la diplomatie secrète contre les Habsbourg. Ce fut une diplomatie dynastique captieuse : de grands personnages de la diplomatie officielle, tels Tomicki et Sydlowiecki, ne résistèrent pas aux moyens de corruption. L'enjeu était la Hongrie et la Bohême où régnait un Jagellon. Finalement, les Habsbourg, fidèles à leur devise « Alii pugnans, tu felix Austria nubes », eurent raison des Jagellons par leur astucieuse politique matrimoniale.

b) *La dynastie des Wasa, dynastie suédoise (1587-1668)*.

La diplomatie personnelle des Wasa, dont la chancellerie — ceci soit dit en passant — était une des mieux informées en

Europe, dirigea la diplomatie polonaise dans le sens de ses intérêts propres. Ce fut surtout l'œuvre de Sigismond III. Il ambitionnait le trône de Suède. A cet effet, il poussa la trahison jusqu'à conclure avec les Habsbourg un pacte secret aux termes duquel il leur cédait la couronne de Pologne ; en retour de quoi, l'Empereur l'aiderait à prendre possession de la Suède. Ce pacte entraîna la Pologne dans une guerre à la suite de laquelle Sigismond III ne gagna pas la couronne de Suède et la Pologne paya les frais d'une politique extérieure qui ne s'inspirait pas de ses intérêts nationaux.

La tyrannie des Wasa fit des Polonais, loyaux et francs sous leurs grands rois, des citoyens méfiants. Ils s'habituèrent à voir dans leur roi, au lieu d'un mentor, l'ennemi qu'il fallait combattre. Le bouleversement moral que la Pologne subit dans la première moitié du xvii^e siècle portait en lui le germe de toute l'anarchie ultérieure. La dynastie des Wasa et sa diplomatie secrète fit tout le mal.

c) *La dynastie des Ascagniens de Saxe.*

Enfin, au xviii^e siècle, l'influence désastreuse de la Szlachta livra la Pologne à l'électeur de Saxe qui fut élu roi de Pologne par une minorité de la Diète. Le contre-candidat était le Prince de Conti, le grand Conti, qui fut élu par la majorité de la Diète. L'électeur de Saxe l'emporta par les armes. A partir de ce moment, les rois de Pologne furent plutôt des rois imposés que des rois élus. Il faut pourtant remarquer que l'union personnelle avec la Saxe n'a changé en rien l'organisation constitutionnelle ou diplomatique de la Pologne. Il en a été autrement lors de l'union avec la Lithuanie. Mais ce que Sigismond Wasa avait fait, le saxon allait le faire. En effet, l'électeur de Saxe, devenu roi de Pologne sous le nom de Frédéric Auguste II (1) avait lui aussi son « secret ». Il sentait son trône assez peu solide. Profitant des dissensions de la Diète, exploitant la vénalité des nobles, il mit la Pologne au service de ses intérêts personnels. Pour affermir sa position et sans tenir compte le moins du monde des intérêts du pays, il s'engagea, à côté de la Russie et du Danemark, dans la guerre du Nord (1700). Il encouragea les vues de la Prusse au détriment de son royaume et

(1) Il régna de 1696 à 1733 avec les interruptions causées par le règne de Stanislas Leczinski.

alla jusqu'à proposer au roi de Prusse de partager la Pologne entre lui-même, le Brandebourg et la Russie. Battu et détrôné par Charles XII, il paie aux Russes son rétablissement en leur cédant la Livonie. Il était en train de procéder à un partage de la Pologne entre l'Autriche, la Prusse et la Saxe quand la mort le surprit (février 1733).

Son fils, Auguste II (1733-1763), triomphe du candidat français, Stanislas Leczinski, le beau-père de Louis XV, avec le concours des baïonnettes russes. A partir de ce moment et jusqu'au dernier partage, les Puissances interviennent sans cesse en Pologne. Jusqu'alors c'était les souverains polonais d'origine étrangère qui avaient faussé le mécanisme de l'Etat polonais. A partir de 1734, ce furent les Etats voisins qui se chargèrent de cette besogne.

C) *La Diplomatie « civique » et la Diplomatie « du secret du cœur »*

Période héroïque et aventureuse. — D'Aloy et le projet de traité de commerce franco-polonais. — Innovation apportée par la Diplomatie civique à la technique diplomatique : la propagande.

En face de la diplomatie personnelle de la dynastie de Saxe s'élèvent certains groupes patriotiques ou certaines familles influentes. La politique étrangère des rois Ascagniens allait à l'encontre des intérêts de la république. Les patriotes polonais lui opposent une nouvelle diplomatie inspirée par les anciennes traditions polonaises et par la nécessité du moment. *La diplomatie civique avait donc des bases quasi-légales* ; elle fut rendue possible par la faiblesse de la royauté élective, par les interrègnes et par les contradictions du régime représentatif. Elle a été d'ailleurs reconnue par différentes Cours étrangères, entre autres la Sublime Porte.

La diplomatie civique est le trait caractéristique de la diplomatie polonaise au XVIII^e siècle. Elle mérite toute notre attention non seulement parce qu'elle porte la marque d'un moment historique, mais aussi parce qu'elle a créé un précédent pour les nations issues de la Grande Guerre.

1) *L'action en Pologne (les rapports avec la Russie)*

Nous avons déjà eu l'occasion de montrer qu'il existait en Pologne, vers 1752, deux partis : le parti à la tête duquel fut d'abord Stanislas Poniatowski, puis Michel Szartoryski, était appelé couramment « la Famille ». Pour lutter contre Auguste III et établir une monarchie réformatrice qui puisse sauver la Pologne, « la Famille » ne trouve rien de mieux à faire qu'à demander avec ingénuité l'appui russe. Contre ces tendances s'élève le « Parti national », les Potocki et les Branicki. C'est le parti que Versailles soutient (1). Auguste III mourait en octobre 1763. A partir de ce moment, l'action diplomatique de la Pologne est celle des deux partis adverses. « La Famille » se tourne vers la Russie. Catherine II lui offre les « bons offices » de ses armées. En 1764, la « Diète de convocation », pour élire le nouveau roi, voit tous les partis en armes. Le maréchal de la Diète déclarant que « la liberté n'existe plus en présence des troupes étrangères », refusa d'ouvrir les débats et quitta la salle des séances. « La Famille » choisit comme maréchal Adam Czartoryski, qu'elle voulait élever au trône. Mais Catherine II fait élire son favori Poniatowski. Les patriotes, membres du Parti national, se réfugient dans les Carpathes. Déçu par le succès de Poniatowski et comprenant le danger russe, « la Famille » essaie de se soustraire à l'influence de Moscou. A partir de ce moment, elle représente les vrais intérêts de la Pologne. Elle combat l'ingérence russe dans les affaires polonaises. Elle s'oppose surtout aux machinations de l'agent russe en Pologne, le prince Repnine, qui avait réussi, par la corruption et par l'enlèvement des patriotes, à faire signer par la « Délégation » qui remplaçait la Diète, un pacte selon lequel Catherine II était proclamée garante des libertés de la république. Toute la Pologne patriotique se dresse contre ce pacte : c'est la Confédération de Bar (1768). Malgré tous ces efforts, le premier partage est inévitable (1772). Suit la constitution de 1775. Elle réalisait un peu de bien mais consacrait l'ancien mal : l'électivité et le liberum veto.

Entre le premier partage et le second (1793), la Pologne fait un effort magnifique de régénération nationale dans tous

(1) Voir la Diplomatie secrète de Louis XV, chap. VI, II,

les domaines. Les patriotes et les réformistes sentant que tout le mal venait de la Russie, veulent d'une alliance avec la Prusse qui à ce moment-là travaillait à créer une coalition contre la Russie et l'Autriche. Le Parti National triomphe. En avril 1790, l'alliance avec la Prusse était conclue. Forts de cette alliance, les patriotes polonais sont attirés par leur amour naturel de la liberté, vers les principes de la Révolution Française. Ils les réalisent par la Constitution du 3 Mai. C'était une vraie Charte qui abolissait les anciens maux. Respectueuse d'ailleurs des principes individualistes des Polonais. Elle était libellée dans des termes traduisant la dyarchie du gouvernement : « Stanislas Auguste, roi de Pologne, etc... conjointement avec les Etats confédérés réunis en nombre double, représentant la nation polonaise ».

Ce fut pour ses voisins un motif de précipiter sa chute. La Pologne avait expié auparavant, dès le xvr^e siècle, la précocité de sa civilisation. Elle allait payer maintenant de son existence l'audace d'avoir arboré les principes qui gouverneront l'Europe au cours des siècles suivants. Malgré la résistance acharnée des patriotes, malgré leur propagande à l'étranger, le deuxième et le troisième partage suivirent bientôt.

La Diplomatie civile constitue le passage héroïque de la diplomatie polonaise. C'est une période tourmentée et dramatique dans le cadre de laquelle l'aventure trouve un terrain favorable.

Le parisien Jean-Baptiste D'Aloy le savait bien. Sur ce curieux personnage, sur le rôle diplomatique qu'il s'efforça de jouer en Pologne et en Saxe, Madame Marya Kastarska nous a fourni des renseignements très intéressants qui évoquent fidèlement l'atmosphère qui régnait en Europe Centrale dans la seconde moitié du xviii^e siècle. « D'Aloy était un esprit curieux, plein d'idées parfois extravagantes, chose fréquente du reste au xviii^e siècle, toujours prêt à faire une « combine », toujours intéressé, fort entiché de lui-même, rusé et naïf à la fois. Il arriva en Pologne, paraît-il, comme acteur, mais il changea vite ce métier peu lucratif à son époque en celui d'un fonctionnaire de la chancellerie de l'Etat et ensuite en celui de diplomate. Il s'oriente rapidement dans les affaires polonaises et remarque la rivalité entre les deux puissantes familles : celle des Czartorski et celle des Potocki. Comme la première ne voulut pas de

ses services, il se dévoua à la seconde. Son rêve est d'arriver le représentant de Pologne à Rome. Mais les premières intrigues entre les deux familles réussissent peu au trop entreprenant d'Aloy. Alors il conçoit un plan d'envergure internationale : *il projette un traité commercial franco-polonais* et la création d'une compagnie marchande française à Elblong pour détruire ainsi l'influence anglaise à Dantzig, en même temps pour briser le monopole des Dantzikois et rapprocher de cette manière la France de la Pologne, en unissant les intérêts de ces deux pays. D'Aloy réussit même à aller en ambassade à Paris pour traiter cette affaire. Mais une fois à Paris, il eut cent idées nouvelles, de sorte qu'il oublia à peu près le but principal de son voyage (1757) ». D'Aloy passe ensuite au service de la Maison Royale de Saxe qui fit de lui son représentant à Varsovie. En 1762, il est chez l'hetman Branicki à Bialystck, en Podlachie « ce petit Versailles polonais où veille jalousement la diplomatie française, où se nouent et dénouent toutes les intrigues et combinaisons de cette diplomatie, car le grand hetman est un grand francophile. D'Aloy y accourt aussi pour présenter son plan d'une confédération, ou plutôt d'une réforme assez curieuse. Elle augmenterait l'armée polonaise, relèverait les villes, fonderait une banque d'Etat, améliorerait la monnaie et créerait des universités nouvelles. Hélas personne ne songe à réaliser ces beaux projets ; alors il s'en va à Libau pour y rencontrer l'ambassadeur russe Kaiserling, et le persuader de soutenir le prince Charles de Saxe et à combattre la famille des Czartoryski. Il ne réussit guère : le prince perd sa principauté (1) et sa dynastie le trône de Pologne. Alors d'Aloy découragé s'en va avec le prince Charles en Saxe. Mais son découragement ne dure pas longtemps car déjà en 1766 on le voit de nouveau à Varsovie où il collabore avec le ministre plénipotentiaire saxon, Essen, habite le palais de la légation saxonne et travaille pour le prince Charles qu'il espère faire revenir sur le trône de Pologne, après avoir détrôné Stanislas-Auguste Poniatowski. Ceci ne l'empêche pas de se mettre souvent au service de l'ambassadeur russe, prince Repnine, naturellement contre un bon paiement ». D'Aloy est tout le temps en relation avec la diplomatie civique, représentée à ce moment-là par les confédérés de Bar. Mais ce qu'il y

(1) La Courlande,

a de plus amusant dans la carrière de d'Aloy, c'est qu'il voulait persuader l'astucieux monarque qu'était Frédéric II, que c'était uniquement pour le bien de la Prusse qu'il désirait le rapprochement franco-polonais de 1757 : « d'Aloy est bien le type caractéristique de son siècle, époque d'intrigues et de sentimentalisme, où l'on révère le Moloch d'affaires et d'argent et où l'on s'attendrit facilement, siècle des natures fuyantes, légères et compliquées plus que jamais » (1).

2) *La propagande et l'action à l'étranger*

C'est la diplomatie civique qui fit, la première, connaître les malheurs de la Pologne à l'Europe. La propagande polonaise à l'étranger devient particulièrement importante au moment de la Confédération de Bar. Les confédérés avaient leur plénipotentiaire à Paris, Michel Wielhorski qui, grâce à ses relations intimes et amicales, avertissait les milieux français les plus divers des malheurs de la Pologne. Il incita J.-J. Rousseau à publier ses « Considérations sur le gouvernement de Pologne ». La France fut alarmée. Si elle se souciait peu des malheurs des Polonais, elle n'était pas indifférente aux progrès de la Russie. M. de Choiseul envoie aux patriotes de l'argent et des officiers (Mission du Chevalier de Taules, avril 1768). M. de Vergennes, ambassadeur à Constantinople, sur ses instructions, créait une diversion turque contre la Russie : la Porte lui déclare la guerre en octobre 1768. M. de Vergennes lui fit même lancer un manifeste où elle se posait nettement devant l'Europe en champion de l'indépendance polonaise. M. de Choiseul poussa l'opération encore plus loin : il envoie aux Polonais, en janvier 1769, le Chevalier de Chateaufort, puis, en juin 1770, Dumouriez avec toute une mission militaire, avec des armes, de l'argent et des munitions. Il encourage même les projets de l'aventurier M. de Valcroissant, qui activait sur le bas Danube (V. « l'Empire Ottoman » IV. B.2). Malheureusement, la diplomatie secrète de Louis XV ne travaillait pas dans le même sens. Avec la chute du ministère Choiseul (décembre 1770), les patriotes polonais sont abandonnés à leur sort. Pourtant, la diplomatie civique continua ses efforts. Elle réussit à établir une union d'idées en-

(1) Voir également Konopeczynski, article cité,

tre la nation opprimée et le mouvement national et social provoqué par la Révolution Française. Thadée Kosciusko entreprend des missions à Paris. La capitale française — l'Isle Saint-Louis en particulier — est déjà un centre d'émigration polonaise. Les émissaires des patriotes entrent en relations directes avec les dirigeants de la République. En janvier 1796, tout de suite après le troisième partage, une confédération patriotique secrète se réunissait à Cracovie : « ce fut le commencement des efforts pour entretenir une force armée polonaise à l'étranger en identifiant la question polonaise avec celle de la liberté des peuples et du progrès » (1).

La diplomatie civique se doublait, de ce que, suivant l'expression de M. Poninski, nous avons appelé « *la diplomatie du secret du cœur* ». Les hommes de valeur polonais qui avaient pris service dans l'un des Etats co-partageants et s'étaient imposés aux vainqueurs eux-mêmes, étaient restés — malgré leur situation officielle — de grands patriotes. Ils eurent, eux aussi, leur « secret ». La figure d'Adam Czartoryski, conseiller et ministre des Affaires Etrangères du tzar Alexandre I^{er}, auteur des « Essais » et « Mémoires », est bien connue. En Autriche, les deux Goluchowski, père et fils, font partie de la même lignée. Le premier fut ministre de l'Intérieur en 1760, le second Ministre des Affaires Etrangères de 1885 à 1906. On peut citer également, parmi tant d'autres, le prince Antoine Radziwill, lieutenant royal du Grand Duché de Posen (Prusse), ainsi que tous les Polonais qui servirent sous les armes de Napoléon. La diplomatie du « Secret du Cœur » embrassait en même temps les idées nationales et un idéal de justice et de paix qui prenaient corps dans les projets d'organisation fédérative et européenne. Ainsi, Czartoryski dans ses instructions ministérielles secrètes à Novossiltzoff, envoyé du tzar à Londres, se préoccupa de servir dans la mesure du possible sa patrie (2). Les instructions secrètes développaient, en outre, un projet d'organisation internationale (1804). Les principes sur lesquels le Prince reconstruisait l'Europe ressemblent beaucoup à ceux appliqués en 1919. Czartoryski écrivait : « Il serait nécessaire en même temps de composer chaque Etat de peuples homogènes qui puissent se contenir entre eux et s'harmoniser avec le gouvernement qui les

(1) Poninski, *op. cit.*, page 17.

(2) Voir ses « Mémoires ».

régit ». Or, en ce qui regarde la Pologne, ce gouvernement c'était la Russie à laquelle le Prince réservait l'initiative d'une entente générale européenne amorcée en accord avec l'Angleterre. Donc si Czartoryski ne put pas demander, en faveur de la Pologne, l'application du principe des nationalités, il estimait que sa patrie pouvait recouvrer du moins une certaine autonomie administrative. C'est ce qu'il recommandait afin que la paix régnât à l'intérieur d'un Etat. La Russie devait donc tenir compte dans la plus large mesure possible des aspirations et des affinités des peuples. Malheureusement pour la Pologne, Novossiltzoff se soucia plutôt d'obtenir de l'Angleterre un traité d'alliance que de faire aboutir le « projet », qui — dans la pensée du ministre — formait la partie essentielle de la mission.

On trouve la même préoccupation d'ordre patriotique dans le « *Diplôme Goluchowski* » (1860). Cet acte avait un caractère fédéraliste. Il tendait à donner une certaine autonomie aux différents peuples réunis sous le sceptre des Habsbourg. Les assemblées (Landtags) des différents pays pouvaient désormais voter certaines lois en se conformant à leurs institutions historiques nationales. Ce diplôme n'eut qu'une existence éphémère à cause des excès hongrois. Il fut remplacé par le diplôme Schmerling qui revint au système unitaire (1861).

En même temps, la diplomatie civique continuait ses efforts. Pendant la grande insurrection générale de 1830, une légation polonaise fut créée à Paris. Cette légation fut le centre de toute l'activité diplomatique polonaise en Europe Occidentale. C'est de là que des délégués furent envoyés négocier en Belgique avec le Grand Congrès National et le gouvernement provisoire, ainsi qu'à Londres. Après l'échec de la révolution de 1830, un ministère des Affaires Etrangères polonais en exil fut établi à Paris dans l'hôtel Lambert, propriété des Czartoryski. « *L'Hôtel Lambert* » avait ses agents dans les capitales les plus importantes de la diplomatie européenne. La diplomatie civique joua encore au cours de l'insurrection de 1863-1864. Ladislas Czartoryski, le fils d'Adam, fut le plénipotentiaire du gouvernement insurrectionnel auprès de Napoléon III. A Londres, ce rôle était rempli par Zamoyski. *Mais les grandes conséquences de la diplomatie civique se font sentir après la guerre mondiale.* Pendant un siècle, les patriotes polonais ont uni leurs efforts pour la

propagande de la cause polonaise à l'étranger. *De ce point de vue, la diplomatie civique innove la technique diplomatique ; elle ne limite pas son action à des interventions auprès des gouvernements, elle fait plus : par une propagande intense et bien organisée, la diplomatie civique tâche de gagner l'opinion publique européenne.* Elle attribue à la propagande un rôle diplomatique de premier ordre. Son exemple a été suivi depuis avec une obstination digne d'une meilleure cause par les revisionnistes hongrois. Pendant le xix^e siècle, les hommes politiques polonais font leur apprentissage dans ce nouveau genre de diplomatie. Au début de notre siècle tellement tourmenté, nous avons assisté au déploiement d'une activité diplomatique polonaise, méthodique, aussi bien à Paris, où la cause de la Pologne fut défendue par de nombreux intellectuels qu'à Londres et en Suisse où des savants polonais occupaient des chaires universitaires. La propagande civique polonaise traversa l'océan. M. Paderewski conquiert à sa cause les Américains. On vit, pendant la guerre, apparaître des comités, des agences, des bureaux de presse et des bureaux politiques polonais. Les organisations de propagande du Comité National Polonais avaient des ramifications dans tous les pays alliés ou neutres. Enfin, c'est encore la diplomatie civique qui prépara et inaugura les débuts de la diplomatie officielle d'après guerre : le Comité National réussit à faire admettre par les alliés la participation de la Pologne à la Conférence de la Paix. Le nouvel Etat fut représenté par des Polonais ayant lutté dans les rangs de la diplomatie civique.

III. — LA DIPLOMATIE EUROPÉENNE ET LA POLOGNE

A) *Les diplomates étrangers en Pologne*

Aspect que revêt leur action diplomatique

Les ambassades que les Rois et l'Empereur envoyaient en Pologne devaient revêtir, surtout avant la seconde moitié du xviii^e siècle, l'aspect de splendeur de la Cour où elles étaient accréditées. La Pologne de ce temps-là était un pays de bons

mangeurs et de buveurs intrépides. Mais ces bons viveurs étaient également des gens fort instruits. En Pologne, tout le monde parlait latin, jusqu'aux domestiques. C'est pourquoi la table des ambassadeurs était toujours bonne et les titulaires s'exprimaient avec distinction dans la langue de Cicéron. Aussi, voyons-nous pendant le xvi^e et le xvii^e siècles grand nombre d'ecclésiastes français en mission en Pologne : François de Noailles, évêque de Dax; Mgr de Bouzy, évêque de Béziers ; de Jeanson, évêque de Marseille et le plus illustre d'entre eux, Melchior de Polignac, le futur cardinal. Malgré les déboires de la Pologne, les réceptions, les cavalcades, les présentations, les banquets servis dans des décors de féerie continuaient : « les voyageurs retrouvaient ces mêmes habitudes à la fin du xviii^e siècle et les fêtes de la Cour n'étaient pas moins brillantes que l'étaient celles du temps de Sigismond Auguste ou de Sobieski » (1). Mais, malgré leurs manières élevées, les magnats polonais n'étaient pas toujours respectueux vis-à-vis des envoyés étrangers et du Droit des Gens. En novembre 1702, le marquis de Bonnac, envoyé de Louis XIV à Varsovie — occupée par Charles XII — fut attaqué en Samogistie par une bande de soldats qui avaient reçu du starosta Oginski l'ordre de s'emparer de lui et de l'amener à son camp. L'envoyé ne fut libéré qu'après les mesures que Louis XIV prit en faisant arrêter tous les Polonais résidant en France. S'ils les malmenaient parfois, les rois de Pologne versaient par contre des subsides aux représentants accrédités auprès de lui ; par exemple on payait — avec des sommes fournies par le Trésor de l'Etat — tous les frais occasionnés par les ambassades de l'Empire et des pays orientaux, tels : la Perse, la Turquie ou la Russie.

Mais c'est surtout au xviii^e siècle et principalement dans sa seconde moitié qu'il est intéressant d'étudier l'action des agents diplomatiques en Pologne. Nous avons déjà eu l'occasion de montrer qu'en Pologne la personne du souverain, ses droits et ses propriétés étaient distincts de celle de l'Etat. Cette distinction créait pour les diplomates accrédités en Pologne des situations embarrassantes. Pour remplir leur mission, ils étaient obligés de faire appel à des moyens inusités en Occident. Ils devaient compter avec les opinions de la Diète et du Sénat. Les

(1) Farges, *op. cit.*, introd., page IV.

traités signés par les négociateurs polonais, par les rois même, ne devenaient exécutoires par la Sérénissime République qu'après avoir été ratifiés par l'Assemblée Souveraine. Pour arriver à ce résultat, *les ambassadeurs devaient user des moyens les plus variés. Ils prenaient part aux intrigues politiques.* Ils les alimentaient — grâce aux subsides largement accordés de Paris, Berlin ou Saint-Petersbourg — parfois ils en étaient même les initiateurs. Ils devaient prêter l'oreille à toutes les rumeurs de la Szlachta : « le marquis des Isnards écouterait attentivement ce qui lui sera dit sur les divers objets que les seigneurs polonais se forment pour l'avenir et qu'ils voudront lui faire envisager comme méritant toute l'attention du roi par rapport aux secours et assistance qu'ils peuvent espérer de Sa Majesté » (1). Les agents des divers pays tâchaient de gagner à leurs vues un des partis influents. Nous avons déjà vu que Louis XV soutenait le parti de Potocki. Le prince de Conti, « le Grand Vizir de poche » de Louis XV et de son « secret », écrivait : « Si la raison d'Etat exige que Sa Majesté ordonne au comte de Broglie de ne rien négliger pour que la Diète soit infructueuse, l'amitié de S. M. pour S. M. polonaise prescrit aussi des ménagements... Sa Majesté prescrit au comte de Broglie d'engager ceux avec qui il traitera de susciter sans cesse de nouvelles questions qui occupent jusqu'au dernier moment sans rien résoudre » (2).

A l'occasion des ruptures de Diète, les ambassadeurs étaient souvent de la bagarre. Enfin, une des particularités spécifiques des missions diplomatiques en Pologne étaient leurs interventions d'ordre intérieur pendant les interrègnes et pendant les moments qui suivaient les réformes constitutionnelles. Le sens de ces interventions s'aggrave de plus en plus jusqu'à la violence, jusqu'au coup d'Etat et au rapt. (V. ch. VIII.)

B) *La France, les Puissances co-partageantes,
la Pologne et le Droit International au XVIII^e siècle*

La Pologne formait un des points d'appui du système politique français dans l'Europe nordique et orientale. L'autre point

(1) Instruction du Roi au sieur Galléan, marquis des Isnards, juillet 1746.

(2) Instruction au comte de Broglie, juillet 1752.

d'appui était la Suède. Grâce à ces deux Etats, la France avait réussi à maintes reprises à faire pièce aussi bien à ses deux adversaires historiques, l'Autriche et l'Angleterre, qu'aux deux grandes puissances naissantes, la Prusse et la Russie. Les Rois Très Chrétiens et leurs ministres conjuguèrent et coordonnèrent leur politique nordique avec leur politique turque. Plus tard, Napoléon I^{er} tâchera de renouer ces traditions politiques. Nous avons déjà illustré le fonctionnement de ce système d'un exemple : les démarches de M. de Vergennes auprès de la Turquie à l'occasion du premier partage de la Pologne. C'est encore pourquoi nous voyons, au long des siècles, la France intervenir en Pologne, surtout pendant les interrègnes. Elle est intervenue en faveur des deux Conti, en faveur de Leczinski, en faveur du prince Xavier de Saxe, le frère de la Dauphine. Les Français versèrent même leur sang en Pologne. En 1743, la France envoyait trois bataillons pour soutenir son candidat. Après beaucoup d'aventures, l'expédition se rembarqua et passa au retour par Copenhague. On vit alors le ministre français au Danemark — le comte de Plélo, ancien colonel et diplomate d'occasion — prendre la tête de l'expédition, la reconduire à Dantzig et s'y faire tuer. Nous avons eu également l'occasion de voir le comte de Broglie, ambassadeur en Pologne, dresser des plans politiques et jouer le rôle de Ministre des Affaires Etrangères du roi de Pologne, l'électeur de Saxe. En Pologne, en Suède, aussi bien qu'en Turquie, les ambassadeurs de France étaient très écoutés et constamment consultés. Leur prestige était très grand. Le poids de leurs avis comptait pour beaucoup dans les actions diplomatiques de ces Etats. Mais M. de Choiseul fut le dernier ministre du Roi de France qui put continuer l'effort français en Pologne. Le premier partage s'opéra sans que la France s'opposât ouvertement, comme ses intérêts le demandaient. De cette carence, M. de Vergennes donnait un peu plus tard les raisons dans une lettre à M. de Pons, le résident français à Dantzig : « La France a cessé de s'occuper du salut de la Pologne. Elle a même cessé de donner des conseils aux patriotes pour la raison qu'elle n'était pas en mesure de les soutenir de son influence ni par la force de ses armes. » La disparition de la Pologne constitua une grosse perte pour la politique française. L'équilibre européen était rompu. Il était rompu en défaveur de la France. Le *xix^e siècle fit apparaître*

clairement que la Pologne, par le seul fait de son existence, rendait à la France un grand service. Le germanisme ne trouvait plus de contrepoids ni de rempart vers le Nord et en Europe Centrale. Dès lors, le « Directoire Européen » sous le contrôle germanique ainsi que le « Drang nach Osten » étaient déjà possibles. Là-dessus, le prince Adam Czartoryski a émis un jugement qui jette beaucoup de lumière sur tous les progrès de la Prusse pendant les années qui suivirent et qui puisse présenter encore de nos jours une certaine valeur : « la Cour de Berlin, après avoir été le complice du crime envers la Pologne, réussit à tirer de l'anéantissement de ce royaume l'argument péremptoire qu'il était de l'intérêt général de consolider la monarchie prussienne, destinée à remplacer la Pologne comme boulevard de l'Europe contre la puissance menaçante de la Russie... La Prusse répéta si souvent et sous tant de formes le même raisonnement qu'elle réussit à l'enseigner aux autres cabinets et à le faire adopter par le Congrès de Vienne. Elle finit par s'en pénétrer elle-même, au point de ne plus douter de l'équité et de la droiture de sa politique » (1).

Les puissances co-partageantes avaient compris depuis longtemps le rempart que la Pologne constituait à leur extension.

Déjà *Pierre le Grand*, dans son *testament politique*, dédiait à cette question un article entier ; l'article 4 donne une idée des méthodes diplomatiques qui ont été employées par la suite : « diviser la Pologne en y entretenant le trouble et les jalousies continuelles. Gagner les puissances à prix d'or. Influencer les tièdes, les corrompre, afin d'avoir action sur les élections des rois. Y faire nommer ses partisans, les protéger. Si les puissances voisines opposent des difficultés, les apaiser momentanément jusqu'à ce que l'on puisse reprendre ce qui a été donné ».

Catherine II assura dignement l'exécution de ce programme. En 1764, ses agents en Pologne, le comte Kayserling et le prince Repnine, pouvaient lire les instructions suivantes : « Nous devons porter toute notre attention à ce que la forme du gouvernement polonais soit maintenue intégralement ; qu'on ne change point la loi de l'unanimité dans les Diètes,

(1) Cit. par Poninski, *op. cit.*, page 20.

que la force armée ne soit jamais augmentée. Là-dessus repose la principale base des profits de notre Empire. »

Mais en fin de compte, Catherine II limitait ses vues à consolider de plus en plus l'influence russe en pays polonais. *Frédéric II*, au contraire, avait des convoitises bien arrêtées. Il brigait la conquête de la Poméranie, la basse vallée de la Vistule, qui séparait son royaume de la Poméranie. Aussi, c'est la philosophe de Sans-Souci qui donna l'idée du partage (le plan « Lynar ») et qui dirigea la manœuvre.

L'*Autriche* fut entraînée, non seulement en vertu des principes des compensations, mais aussi pour détourner la Russie des provinces Danubiennes qu'elle avait occupées après les victoires remportées sur la Turquie.

La diplomatie de Frédéric II et celle de ses associés masquèrent tous ces motifs. Dans leur manifeste, elles mettaient en avant une autre raison : il importait d'étouffer un foyer d'anarchie dangereux pour les Etats voisins. Aux termes de la convention de partage (février 1772), on procéda à une politique d'envahissement pacifique ; ensuite, les juristes des chancelleries entrèrent en jeu. Frédéric II conseillait à Marie-Thérèse de bien fouiller dans ses archives pour trouver un titre lui permettant de faire valoir un droit quelconque sur les territoires polonais qu'elle avait occupés. Trois notes furent rédigées. Leur aspect était juridique. Mais les arguments invoqués ne tenaient pas debout. Aussi, il fut très facile à la Pologne de répondre à chacun des co-partageants en évoquant tout simplement les traités et déclarations qu'ils avaient signés eux-mêmes, dont la plupart ne dataient que de 1764. *Pourtant, au point de vue des chancelleries européennes qui étaient guidées par des coutumes, le partage revêtait l'aspect d'un acte parfaitement juridique* : il était fondé sur des titres tirés des archives, expliqué par des notes et des déclarations, consacré par des traités solennels. N'empêche que tous les jurisconsultes furent unanimes à reconnaître dans l'acte de démembrement — comme l'écrivit Calvo — « la violation la plus flagrante de toute justice naturelle, le crime international le plus odieux qui ait été commis depuis que l'Europe est sortie de la barbarie ». Mais, le 20 janvier 1773, une déclaration manifestait aux Polonais « l'étonnement et l'indignation » des trois Cours alliées en présence des « séductions et des intrigues » par les-

quelles le gouvernement de Pologne essayait de retarder « le terme si désirable de la paix et de la sûreté de leurs possessions ». On comprend mieux cette attitude, pour le moins étrange de nos jours, si l'on se rapporte à l'esprit du temps : « le partage de la Pologne ne constituait point par lui-même une innovation dans les rapports des Etats, tels qu'on les comprenait au XVIII^e s. dans les chancelleries. L'idée en était fort ancienne et conforme à la conception que l'on se faisait de ses rapports. C'était une conséquence parfaitement logique du système de l'équilibre que de chercher dans le démembrement d'un Etat impuissant à se soutenir et à se défendre, un moyen de conciliation entre des ambitions dont la rivalité essayait d'ébranler l'Europe » (1).

La proclamation justificatrice du second partage disait qu'il avait fallu étouffer en Pologne « l'influence des horribles tentatives de l'affreuse secte parisienne ». L'opération du « salut public » laissait la Pologne avec 3 millions et demi d'habitants. On vit, en outre, un traité de partage signé dans la grande salle de la Diète sous la menace des baïonnettes.

En 1795, la Russie, la Prusse et l'Autriche achevèrent leur ignoble œuvre qui résume et couronne toutes les turpitudes des mœurs politiques du XVIII^e s.

*
**

A certains points de vue et pendant une période limitée, on pourrait rapprocher LA SUÈDE de la Pologne.

La situation politique de la Suède entre 1720 et 1772 ressemblait à celle de la Pologne. Mais cette situation n'était pas due à des institutions traditionnelles, à un état d'esprit propre. Si le royaume de Charles XII connut une époque de décadence, ce n'est que parce qu'il fut la proie d'une querelle dynastique. Comme il arrivait toujours dans de telles circonstances, une oligarchie aristocratique supplanta le pouvoir royal et gouverna sans s'encombrer d'aucun scrupule. A l'intérieur, les sénateurs, devenus maîtres du pays, s'enrichissaient aux dépens de la royauté. Au dehors, ils ne songeaient qu'à vendre aux

(1) Sorel, *op. cit.*, page 302.

plus offrants l'alliance de la Suède. Mais cette situation ne fut que passagère. En 1772, Gustave III restaurait, au moyen d'un coup d'Etat, les pouvoirs traditionnels de la monarchie. La préparation du coup d'Etat avait été conduite tout entière de Versailles. Ce fut une des affaires où la diplomatie secrète du roi ne contraria pas l'action de la diplomatie officielle.

En dehors des documents et des ouvrages cités à la Bibliographie Générale à la fin du volume :

CHOTONIEWSKI (A.) : « L'esprit de l'Histoire de la Pologne ». Lausanne, 1917. — CUTTOLI (B.) : « La Pologne au XVIII^e siècle et le Droit international ». Paris, 1912. — CZARTORYSKI (A.) : « Mémoires ». — DANY (Ch.) : « Les idées politiques et l'esprit public en Pologne ». Paris, 1901. — FRANGULIS (A.-F.) : « La Pologne », article dans le *Dictionnaire de l'Académie Diplomatique*. — FARGES : « Instructions. Pologne ». — FRÉDÉRIC II : « Mémoires ». — GRAPPIN : « Histoire de la Pologne ». Paris, 1922. — HALECKI : « La Pologne de 963 à 1914 ». Paris, 1933. — IORGA (N.) : « Le caractère commun des institutions du Sud-Est de l'Europe ». Paris, 1929. — KONOPCZYNSKI (W.) : « Liberum veto ». Paris, 1930. — « Polska polityka zagraniczna » (la politique polonaise étrangère), dans *Przyczyny upadku Polski* (les causes de la décadence de Pologne). Cracovie, 1917. — Polska a Szwecja, 1660-1795. — Polska a Turcja (1699-1795). — « D'Aloy », article publié dans *Polski Słownik Biograficzny* (« Dictionnaire Biographique polonais » de l'Académie Polonaise des Sciences et des Lettres). — LANGNICH : « Mémoires pour servir à l'histoire du Droit public de Pologne (Jus publicum regni poloniae). La Haye, 1741. — « Pacta Conventa Augusti III ». Lipsiae, 1736. — LUTOSTANSKI (V.-V.) : « Les partages de la Pologne et la lutte pour l'indépendance ». Lausanne, 1918. — LUKASIK (S.) : « La France et la Pologne à travers les Siècles ». Paris, 1934. — MICKIEWICZ (A.) : « Les Slaves ». MORSKI (T.) : « O przygotowaniu dyplomatycznym młodzieży » (Sur l'éducation diplomatique de la jeunesse en Pologne). Varsovie, 1920. — PONINSKI (A.) : « Les traditions de la diplomatie polonaise ». *Rev. d'Hist. dipl.*, 1925. — PRZEZDZIECKI (R.) : « Diplomatie et protocole à la Cour de Pologne ». Paris, 1934. — ROEPEL (R.) : « Polen um die Mitte des 18 Jahrhunderts ». — ROUSSEAU (J.-J.) : « Considérations sur le gouvernement en Pologne ». — SIEMIENSKI : « Diplomatie de l'ancienne Pologne » (reproduction des actes des archives). — WACLAW SOBIESKI : « Histoire de Pologne des origines à nos jours ». Paris, 1934. — « Historia Polityczna Polski », dans *Encyklopédia Polska*. — SOREL (A.) : « La Question d'Orient au XVIII^e siècle ». Paris, 1878.

DEUXIÈME SECTION

L'Empire Ottoman

I. — L'INFLUENCE DES INSTITUTIONS TRADITIONNELLES
SUR LA CONDUITE DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE LA PORTE

Quoique campés seulement en Europe, les Turcs contrôlent à partir du ^{xvi}^e s. la partie orientale du continent. Après avoir subi l'influence byzantine, la péninsule balkanique subit l'influence ottomane. Les Turcs avaient fondé un Etat ; ils l'avaient ouvert au commerce et à la civilisation européenne sous la protection et par le conseil de la France. Cependant, au ^{xviii}^e s., les Turcs sont en recul. Le siège de Vienne, levé après l'intervention de Sobieski, en marque le point de départ. La paix de Carlowitz (1699), les campagnes d'Eugène de Savoie, la paix de Passarowitz (1718), les campagnes russes, font le reste. En 1782, Catherine II envisage déjà, dans la lettre célèbre du 10 septembre adressée à Joseph II, le partage de l'Empire Ottoman. Pendant un siècle, il n'y a que la paix de Belgrade (1739) qui ait valu au Grand Seigneur des avantages concrets. D'ailleurs, cette paix fut due, en grande partie, à la diplomatie française.

Au fait, le gouvernement du sultan, quoique absolutiste, était soumis à d'incessantes et décisives influences. Le cours des événements internes aussi bien que les négociations extérieures étaient l'expression de ces diverses influences. Elles étaient inhérentes à la constitution de l'Etat. Toutes les Cours de l'Europe ont subi certaines influences. La diplomatie secrète en fait la preuve. Mais, tandis que la diplomatie occidentale était parfois le résultat des initiatives personnelles, le caractère spécial de la diplomatie turque tenait à certaines institutions traditionnelles, aux précédents historiques de l'empire lui-même. A première vue, la politique étrangère semblait être conduite par le *sultan*, souverain absolu au plus haut degré, aidé par le *Grand Vizir*, par le *Reïs Effendi*, ministre des Affaires étrangères et par le *grand dragoman*. Le Grand Sei-

gneur — « l'athlète du globe », le héros du siècle », avait, en effet, toutes les prérogatives du monarque absolu. Le Grand Vizir — ou « la splendeur de la nation, le lion invincible » (c'est ainsi que le sultan l'appelait dans les actes officiels) — était l'exécuter des ordres du sultan et le plus puissant mortel de l'Empire. Il est vrai que parfois il laissait à son « *Kiahia* », ou lieutenant, une grande autorité. Néanmoins, il planait tellement haut au-dessus des autres ministres, que même le Reïs Effendi était obligé — tout au moins au début du XVIII^e s. — de rendre compte de toutes les affaires qui lui étaient confiées, non directement au vizir mais à son Kiahia. Enfin, le grand dragoman jouait le rôle d'un sous-secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères. Nous reviendrons plus loin sur ce dernier personnage.

Mais, en réalité, tous ces personnages étaient inspirés, conduits et contrôlés par les institutions traditionnelles qui s'appelaient *le Sérail, le corps des janissaires et les ulémas*. Nous verrons, en outre, le rôle important joué par *les Fanariotes*, surtout dans la seconde moitié du XVIII^e s. Les ulémas, les sages de l'Islam, représentaient les forces traditionnelles musulmanes. Ils tâchaient de garder à la politique étrangère de l'Empire l'attitude fanatique et agressive léguée par le Prophète : « J'ai mission de combattre les infidèles jusqu'à ce qu'ils disent : il n'y a de Dieu qu'Allah. » *Les janissaires* représentaient la force armée, le pouvoir temporel, l'esprit de conquête. *Le Sérail*, le Palais, représentaient également une institution séculaire préconisée par la religion, consacrée par l'usage et enrichie par la force des armes. « Notre gouvernement — disait à ce sujet le Reïs Effendi en 1738 à M. de Villeneuve, ambassadeur du Roi à Constantinople — est plus républicain que vous ne le pensez ; à Pétersbourg et à Vienne, la décision des affaires dépend uniquement d'une ou deux têtes, qui dans leur cabinet prennent leur parti sans être comptables à personne. Chez nous, au contraire, quelque despotique que soit le Grand Seigneur, il ne peut souscrire à un projet de paix sans l'avis du mufti et le consentement des gens de loi » (1). C'est dans le Palais que les sultans grandissaient, qu'ils vivaient et qu'ils mouraient. Les murs du Sérail renfermaient des mystères im-

(1) Villeneuve à Amelot, cité par Vandal, *op. cit.*, page 315.

pénétrables. Ses richesses étaient pour la plupart ignorées de leurs maîtres. Pour le peuple qui travaillait, le Sérail était la manifestation de la puissance souveraine. Pour l'étranger avisé, pour les ambassadeurs des puissances, le Sérail était la clef de voûte de l'Empire lui-même.

Pour paradoxal que cela puisse paraître à notre mentalité d'occidentaux, *les esclaves étaient les vrais maîtres du Sérail* et très souvent les inspireurs du gouvernement officiel. A partir du xvr^e s., le sultan lui-même était le fils d'une esclave. Des esclaves administraient l'Empire. En vertu de la loi de Dochurme (cueillette) qui datait d'Orkhan II (1326-1359), toute famille chrétienne en pays annexé était tenue de fournir au sultan un enfant mâle sur trois qu'elle possédait. Ces « fils de chien » étaient présentés au Grand Vizir qui les envoyait dans un collège où, sous la conduite des eunuques blancs, ils étaient instruits dans les principes de la religion musulmane et dans le métier des armes. La plus grande partie formait le corps des janissaires. Les plus beaux et intelligents étaient envoyés au Sérail et recevaient une instruction supplémentaire qui les rendait aptes à remplir les offices du palais et ceux de l'administration de l'Etat.

Le futur prétendant au trône était élevé au Sérail, avec les jeunes esclaves. Quand il montait sur le trône, il choisissait ses ministres parmi les serviteurs qui avaient partagé sa captivité. En outre, le sultan subissait l'influence pernicieuse du harem. C'était un « despotisme à la fois débile et tyrannique qui liait au sultan les mains pour le bien et pour le mal les lui laissait souverainement libres » (1). Pendant sa minorité, le gouvernement était entièrement aux mains de la sultane Validé (la mère du jeune sultan) et des Grands Vizirs. Plus tard, les nouvelles sultanes qui étaient dans les bonnes grâces du maître nouaient des intrigues. Nous verrons plus loin comment M. de Villeneuve sut spéculer au profit de la France sur cette circonstance. M. Halil Ganem — fidèle sujet d'Abdul-Hamid et probablement Jeune Turc — nous a dévoilé, dans son ouvrage publié en 1902, le rôle politique joué dans le passé par le harem. « Plus d'un eunuque a gouverné l'empire derrière les portières du harem, quand il n'occupait pas le poste

(1) Bourgeois, *op. cit.*, t. I, page 395,

si envié de Grand Vizir. » Et le comble, *tous les fonctionnaires du harem étaient placés sous le commandement direct du grand eunuque qui était noir* (1). « Le Dar Sé' adet agassi a le pas sur le Grand Vizir et il faut voir avec quelle platitude les plus hauts fonctionnaires de l'Etat se prosternent devant ce fantoche baisant humblement le pan de son habit. Il n'y a que le despotisme qui soit capable de créer et de perpétuer dans le monde de telles infamies ». Citons un cas : un des plus grands vizirs que la Turquie ait jamais eus fut Topal Osman (1731-1732). Intègre et avisé, Topal Osman s'était engagé à relever son pays. Il demandait des conseils diplomatiques à M. de Villedeneuve — l'ambassadeur de France — et chargeait Bonneval, l'aventurier français dont il sera question plus loin, d'organiser l'armée. Ce dévoué serviteur de l'Empire et du sultan tomba victime de la jalousie et de la cupidité du grand eunuque noir qui eut raison auprès du sultan du puissant Grand Vizir lui-même. L'autorité du chef des eunuques s'exerçait également sur les princes et les princesses du sang. Plus d'une princesse lui devait son bonheur ; car il s'occupait à les marier. Quant aux princes, c'était lui qui choisissait leurs précepteurs et surveillait leur instruction. Dès lors, il est explicable pourquoi, du point de vue politique, *« le chef des eunuques exerçait une grande influence sur les affaires de l'Etat. Il a été mêlé jusqu'ici aux négociations les plus importantes, les plus délicates et plus d'un ambassadeur a eu recours à lui pour réaliser des projets nuisibles aux intérêts du pays. »* (2)

II. — L'INFLUENCE DES FANARIOTES SUR LA DIPLOMATIE OTTOMANE. — LES PRINCIPAUTÉS MOLDO-VALAHES SOUS LA DOMINATION DES FANARIOTES ; LEUR RÔLE DIPLOMATIQUE.

A côté de ces institutions portant le cachet traditionnel turc, ce qui forme un autre trait essentiel de la conduite de la politique étrangère de l'Empire Ottoman, c'est le rôle joué par les Fanariotes, les grecs, les anciens vaincus.

Après que les Turcs furent entrés à Constantinople, l'élite

(1) On retrouve le même fonctionnaire près du Sophy (Shah de Perse).

(2) Ganem « Les Sultans », t. II, pages 19-20.

intellectuelle qui formait un des trésors de la civilisation byzantine fut dispersé. Pourtant, un assez grand nombre de grecs y demeurèrent. Il y avait parmi eux des représentants des familles illustres, voire des descendants de princes ayant occupé le trône. Il y avait également des individus moins recommandables. Après la conquête de Constantinople, Bayazid garda quelques-uns de ces grecs à son service. Il leur confia, au début, le service des finances. Les autres continuèrent d'exercer le commerce et la banque. Ils habitaient un quartier situé sur le bord de la mer, en face de l'arsenal, l'ancienne résidence des ambassadeurs européens qui l'abandonnèrent pour habiter Péra. Ce quartier s'appelait « Le Fanar » ; d'où leur nom. Beaucoup s'enrichissaient, faute de concurrents : les Turcs n'étaient que des guerriers. Ces grecs savaient non seulement gagner à leur cause les Turcs, mais aussi rendre des services à leurs vainqueurs ; les Turcs qui ne parlaient d'autre langue que la leur (1), employaient ces hommes qui en avaient appris plusieurs. Ils avaient reçu presque tous une excellente éducation, mais ils étaient en même temps hautains, orgueilleux et ambitieux à l'excès. Retenons, cependant, qu'ils étaient supérieurs sur beaucoup de points à leurs maîtres. Les Fanariotes se faufilaient d'abord près des tribunaux qui règlent les contestations entre gens de nationalités diverses. Puis ils accèdent aux fonctions présidées par le Reïs Effendi. Une fois le passage frayé, les grecs parvinrent à la charge de *Grand Dragoman, dragoman du Divan*. C'était une fonction très importante qui dépassait de beaucoup sa signification littérale de traducteur. En effet, après avoir eu ses premières audiences, un ministre étranger ne voyait plus ni le sultan, ni le vizir, à moins qu'il ne fût dans le cas de présenter des notes d'une extrême importance. A partir de 1665, date à laquelle Panoïotaky Nicousia fut chargé de cette fonction (2), les relations courantes furent entretenues par l'intermède du dragoman. *Le dragoman était un négociateur dans la pleine acception du mot*. Panoïotaky était un gramaticos. Il avait secondé le Grand Vizir Ahmed Koprogli pendant le siège de Candie. A son retour, le vizir lui fit donner un logement dans son palais — centre du gouver-

(1) Le Coran défendait aux Turcs d'employer d'autres langues que celles parlées par les peuples qui avaient embrassé la religion mahométane.

(2) Avant cette date, le Grand Dragoman était la plupart du temps juif.

nement — et l'éleva à la nouvelle dignité de Divan Teziman.

Les avantages attachés à cette charge excitèrent les ambitions des Fanariotes ; les plus aisés d'entre eux firent instruire leurs enfants pour les préparer à cette dignité : ils leur firent apprendre le turc et l'italien, plus tard le français. Au mont Athos, à Smyrne, à Janina, les grecs avaient fondé des chaires de belles-lettres et de philosophie où ils essayèrent de renouer les anciennes traditions. Au Fanar il y avait une académie où se succédèrent des professeurs tels que le Grand dragoman Mavrocordato, le comte Bulgaris, dit « le fameux », etc. De toutes ces écoles était sortie une *phalange d'hommes instruits qui ne tardèrent pas à se rendre indispensables*. Ils possédaient, en outre, la finesse d'esprit nécessaire pour traiter les questions diplomatiques, qualité qui manquait complètement aux Turcs.

C'est à l'occasion des négociations qui devaient aboutir à la paix de Carlowitz (1699) que nous voyons apparaître sur la scène diplomatique une vraie figure de Fanariote. La Turquie battue envoya comme négociateur Alexandre Mavrocordato l'Exaporite, médecin du sultan, successeur de Panoïotaky grand dragoman et conseiller intime du Grand Seigneur. Si les conditions de la paix ne furent pas favorables à la Turquie, Mavrocordato tira de ces négociations de nombreux avantages personnels. Il gagna, entre autres, le titre de prince de l'Empire (dignité autrichienne). En même temps, il captait la confiance des Turcs et devint le factotum de la diplomatie ottomane. En 1718, Jean Mavrocordato, le délégué de La Porte à la paix de Passarowitz, aida les Autrichiens à gagner l'Oléténie. Pourtant, à la paix de Belgrade (1739), le négociateur de la Porte fut également un grec, le grand dragoman Grégoire Ghika. Vers 1775, lorsque la France s'appliquait à opposer à la politique d'expansion des Russes en Pologne et en Orient, les Turcs, ce sont encore les grands dragomans qui conduisent les négociations avec les ambassadeurs français à Constantinople, M. de Vergennes et ceux qui lui succédèrent. Le dragoman se rendait à l'ambassade de France. Il s'entretenait avec l'envoyé français qui lui exposait aussi bien les détails que les plans généraux diplomatiques : « nous avons passé en revue avec le dragoman le tableau de l'Europe », écrivait M. de Vergennes à M. de Choiseul, le 16 février 1751. En outre, en

1755, M. de Vergennes, pour aiguillonner la Porte, fit part au Grand Dragoman d'une négociation entre les Cours de Vienne, de Londres et de Pétersbourg pour la marche d'un corps expéditionnaire de 70.000 russes en Pologne. M. de Vergennes lui remit également un précis contenant les principaux points de l'affaire. En même temps, le représentant de la Pologne signalait de son côté les mêmes faits. M. de Vergennes, qui connaissait les mœurs de l'Orient, ajouta à sa démarche auprès du Grand Dragoman « un présent de 100 sequins avec l'assurance d'un autre beaucoup plus considérable si la Porte accordait à la Pologne une protection aussi étendue, aussi efficace que sa situation critique semblait l'exiger » (1). Le rapport que le Grand Dragoman fit à la Porte décida le Grand Vizir à ouvrir une information à la suite de laquelle le Grand Dragoman reçut l'ordre de faire une nouvelle visite à l'ambassadeur de France et de lui transmettre verbalement la réponse de la Porte. C'est par de telles méthodes que la France tint tout le temps la Turquie en défiance vis-à-vis de la Russie et la poussa à la guerre de 1768.

*
**

Mais l'ambition des Fanariotes ne se bornait pas aux hautes fonctions qu'ils avaient acquises à Constantinople. Ils enviaient les Principautés Danubiennes et leurs richesses. Pour obtenir le trône de la Valachie et de la Moldavie, ils employèrent les atouts que les fonctions qu'ils occupaient mettaient à leur disposition. Alexandre Mavrocordato, le négociateur de Carlowitz, s'assura la protection de la Pologne en faveur de son fils Nicolas, auquel il avait dessein de procurer le gouvernement à vie de la Moldavie. Il promettait en même temps son concours auprès de la Porte à Constantin Brancovan, le voïevode de la Valachie. Nicolas Mavrocordato obtint le trône qu'il enviait, mais pas pour longtemps (1711-1716). Enfin, en 1716, la Porte prit la décision d'écarter définitivement du trône des Principautés les princes indigènes élus par les boyards. Pendant plus

(1) M. de Vergennes à M. Rouillé, 17 août 1755. Arch. des Aff. Etrang. Turquie, vol. 129.

d'un siècle (1716-1821), les Fanariotes régneront dans les Principautés.

Notons, en passant, que l'influence byzantine et ensuite les relations étroites avec les grecs de Fanar avaient préparé le terrain. Les grecs avaient été conseillers de certains princes valahes. La Moldavie les employait très souvent dans ses relations avec la Pologne. Elle se servait surtout des grecs originaires des îles soumises à la domination de Venise, Chypre, Crète, Chios, etc... Ils étaient employés également par les tzars russes. Jusqu'à la fin du ^{xvii}^e s., l'influence politique et l'activité commerciale des grecs dans les Principautés ne firent que s'accroître. Certains grecs étaient unis par les liens du mariage aux familles princières régnantes. Notons, en outre, que si les Fanariotes ont régné pendant tout le ^{xviii}^e s. dans les Principautés, ils n'étaient pas tous nécessairement des grecs et même ayant le sang de la race, ils n'étaient pas des grecs en première ligne. Il y avait parmi eux des roumains qui, tout en ayant reçu à Constantinople une éducation dans le sens classique de l'époque en Orient, c'est-à-dire nécessairement grecque, ne cessaient pas d'appartenir aux anciennes familles du pays, comme les Racovitza ; d'autres avaient à leur actif presque un siècle de vie roumaine (les Ghika). Cette famille était arrivée au trône bien avant l'établissement de Nicolas Mavrocordato (1). D'autres Fanariotes n'avaient de grec que le nom et l'éducation (Callimachi). Enfin, ceux qui étaient de race grecque (les Mavrocordato, les Moruzzi) étaient apparentés aux anciennes familles indigènes et motivaient leur établissement sur cette parenté.

Toujours est-il qu'ils introduisirent aussi bien dans les Principautés qu'à Constantinople, un système d'intrigues qui donna naissance à des changements continuels dans le gouvernement des Principautés. La Porte s'accoutuma à considérer les Principautés comme des fermes qui devaient être données à ceux qui en offraient le plus haut prix (2). Les Fanariotes, qui s'appliquaient à monopoliser la conduite des Affaires étrangères de l'Empire Ottoman, transférèrent dans leurs nouvelles situations les habitudes contractées à Constan-

(1) La famille Ghika était d'ailleurs d'origine albanaise. Ses descendants sont aujourd'hui — ainsi que les Cantacuzène — de parfaits Roumains.

(2) C'était une situation de fait car juridiquement. Voir 1^{re} section, I,

tinople : ils continuèrent à servir d'agents diplomatiques au gouvernement ottoman. La Porte avait toujours besoin d'eux car elle ne possédait pas des ambassades accréditées auprès des Cours européennes. En outre, les Principautés étaient admirablement situées pour intercepter la correspondance diplomatique et pour servir d'intermédiaires aussi bien avec la Russie, la Pologne et la Suède, qu'avec l'Empire. *La Moldavie et la Valachie devinrent des centres d'activité diplomatique.* Aussi, les agents des différentes puissances faisaient-ils tous leurs efforts pour gagner à leur cause les princes régnants fanariotes. Mais le vrai centre du système était toujours à Constantinople où les Fanariotes accroissaient chaque jour leur influence. Les princes Hospodars avaient à Constantinople leurs représentants semi-officiels : des hommes influents qui possédaient au plus haut degré le sens de l'intrigue et le savoir faire nécessaire dans les milieux ottomans. Ces représentants étaient souvent beaucoup plus puissants et plus instruits que les Hospodars eux-mêmes. Il était dans leur pouvoir de provoquer la chute de ces derniers ; ce qui arrivait très souvent.

Grâce à ce système, un échange ininterrompu de vues, de projets et d'intrigues diplomatiques était entretenu entre Constantinople et les Principautés. D'autre part, les Principautés n'offraient plus de prise aux puissances étrangères ; elles ne pouvaient plus avoir la politique extérieure autonome à laquelle elles avaient été habituées par les anciens voïevodes. Les représentants des Hospodars à Constantinople veillaient. Ils n'attendaient que le moment favorable pour obtenir eux-mêmes le trône ou le céder, à coup de sequins, à un nouveau candidat. Cependant, quelques Fanariotes s'essayèrent au jeu des attitudes indépendantes ; le dragoman Alex. Ghika et Alex. Callimachi payèrent de leur tête leur conduite. Gr. Ghika, Michel Racovitza et Michel Soutzo obtinrent, par l'argent, non seulement leur pardon mais aussi leur rentrée en grâce et le trône. Avec le temps, les Turcs commencèrent à s'apercevoir que les Fanariotes les trahissaient sans cesse en faveur des Etats chrétiens et au profit de leurs propres intérêts. Ils prirent la décision de ne plus confier le poste de dragoman et raient particulièrement fidèles. Mais chose curieuse, trois de le trône des Principautés qu'à quatre familles qu'ils considé-

ces familles étaient précisément celles qui avaient trahi le plus hardiment : les Callimachi, les Soutzo et les Moruzzi.

Les Fanariotes crurent trouver un peu d'indépendance dans leurs rapports avec les consuls russes, français et anglais. Ces agents qui semblaient avoir été envoyés uniquement pour protéger les intérêts commerciaux et religieux de leurs nationaux, étaient en réalité de vrais agents politiques. Les Fanariotes les reçurent comme des envoyés que les puissances étrangères plaçaient auprès des princes indépendants. Ils introduisirent pour leur réception les formalités et le cérémonial des audiences données par le Grand Vizir aux ambassadeurs européens à Constantinople et ils renouvelèrent la coutume des voievodes de siéger, dans ces occasions, sur un trône élevé. Nombreuses furent les trahisons combinées entre les Hospodars et les consuls russes.

Les résultats concrets de la diplomatie des Fanariotes furent désavantageux aussi bien pour la Turquie que pour les Principautés.



Ayant trouvé dans les Principautés un point d'appui politique et d'immenses ressources matérielles, les Fanariotes étaient à même d'accroître leur influence à Constantinople.

L'ignorance des Turcs en fait de législation et de gouvernement était la plus complète qu'il pût exister. Les Fanariotes le savaient bien. *Ils ne tardèrent pas à envahir l'Empire Ottoman et à se saisir — vers la fin du XVIII^e s. — des ressorts qui le faisaient mouvoir.* Le secret de leur politique fut l'intrigue et la prévoyance.

La plupart des places et des fonctions furent obtenues par les Fanariotes. Sous le régime ottoman, la noblesse n'était pas un titre exclusif pour obtenir des charges ; il fallait pour y parvenir se faire une célébrité quelconque, plus ou moins méritée. Or, les Fanariotes excellaient dans l'art de fabriquer ces célébrités. Leur influence occulte était immense. Très souvent, les ordres du Vizir portant exils et exécutions arbitraires cachaient des machinations fanariotes. Le parti Fanariote, lui-même, n'était parfois que l'auxiliaire d'une puissance quel-

conque dont l'action diplomatique nécessitait d'importants fonds. Elle trouvait en échange un allié d'autant plus puissant qu'il était invisible. Notons, à cette occasion, qu'à la fin du XVIII^e s. les Fanariotes professaient une admiration fanatique pour les Russes, peuple orthodoxe comme eux-mêmes. C'est encore pourquoi ils s'opposaient sur le terrain diplomatique aux Français toutes les fois qu'il s'agissait des Lieux Saints.

D'autre part, le Divan Ottoman ne pouvait pas se passer du service des Fanariotes : les subtilités diplomatiques étaient peu familières aux Turcs. Il n'y avait que les grecs pour s'opposer au machiavélisme des cabinets européens. Voilà ce qu'écrit là-dessus un contemporain qui avait vécu longtemps parmi les Fanariotes et dans les milieux politiques turcs : « Réputés par leur finesse, plus versés dans la connaissance des divers modes de gouvernements, les grecs sont beaucoup plus disposés, par leur instruction et par la vivacité de leur jugement, à deviner les vues des divers cabinets et apprécier leurs prétentions. Sans le secours des Fanariotes, le gouvernement turc ne pourra plus agir que par instinct ou par l'influence de tel ou tel cabinet ; et s'il arrive, comme la chose est possible, que sa méfiance s'étende sur tous les cabinets européens, le salut de l'Empire Ottoman ne sera plus que l'œuvre d'un aveugle destin. » (1) *Tandis que le vizir, le Reïs Effendi et leurs subordonnés turcs ne se retrouvaient pas dans les détours compliqués des négociations dont ils ne comprenaient plus rien, les Fanariotes, Dragomans à la Porte et Hospodars dans les Principautés, étaient dans leur élément naturel.* En effet, la diplomatie ottomane, avant l'ascension des Fanariotes, était confiée à des mains inhabiles, Reïs Effendi en tête, qui ignoraient même le passé. Il arrivait que les anciens traités et les conventions qui stipulaient des avantages en faveur des Turcs étaient tombés dans l'oubli. Les Fanariotes, eux, oubliaient peu de chose. Le souvenir et le passé formaient pour eux une ressource à exploiter. Ils gagnaient la faveur des vizirs en leur rappelant avec art les clauses favorables des traités qu'on paraissait négliger. Cette tactique était adroite car si elle donnait une réputation d'habiles diplomates et de défenseurs de la cause Ottomane à tels ou tels vizirs, qui un jour ou l'autre étaient

(1) Zallony, *op. cit.*, page 109.

disgraciés, elle consolidait à jamais la situation du parti fanariote. On pourrait rapprocher ce menu mais rémunérateur travail des Fanariotes à certaines pratiques occidentales. Il existait au XVIII^e s., aussi bien en France qu'ailleurs, une foule de petits diplomates de boudoir, qui présentaient sans cesse aux ministres toute sorte de plans et projets financiers et surtout politiques. A Constantinople, ce rôle était joué par les Fanariotes. Avec la différence que les Fanariotes le faisaient avec plus de succès : les ministres ottomans étaient curieux de ce genre d'écrits qui leur épargnaient parfois des réflexions et des recherches peu conformes à leur caractère oriental. La finesse fanariote déterminait ceux-ci à laisser les honneurs de la découverte aux seigneurs turcs.

Enfin, c'étaient encore les Fanariotes qui informaient le Divan, et surtout tel ou tel grand qui brigait le pouvoir, de ce qui se passait en Europe. Ils avaient des liaisons avec les diplomates étrangers à Constantinople et avec les milieux politiques européens. Leur source d'informations deviendra d'autant plus précieuse à partir de 1793 quand la Turquie enverra à l'étranger des chargés d'affaires dont la plupart seront des Fanariotes. Les grecs de Constantinople entretiennent, à partir de cette date, des correspondances suivies aussi bien avec ces chargés d'affaires qu'avec la plupart des consuls ottomans dans les divers ports de la Méditerranée et de l'Océan Atlantique. L'intrigue et l'influence du parti fanariote étaient arrivées tellement loin que Zallony, l'ancien médecin du « Grand Vizir, de plusieurs pachas, ulémas, ministres et des divers princes Hospodars fanariotes », écrivait en 1824 : « le sultan lui-même n'agissait que par son impulsion » et « cette puissance qui peut agir sur les volontés d'un vizir, peut, à plus forte raison, étendre son influence sur les autres fonctionnaires. C'est ainsi que les Fanariotes gouvernent l'Empire Turc, sans tenir ostensiblement en main les rênes de ce vaste Etat » (1).

Néanmoins, pour rester dans la juste note, il faut reconnaître que si le travail de noyautage intérieur et les résultats diplomatiques concrets des Fanariotes n'ont pas été toujours en faveur des maîtres et des peuples qu'ils devaient servir, *eux-mêmes ont été de vrais diplomates égarés* parmi des guerriers fanatiques.

(1) Zallony, *op. cit.*, pages 111 et 283.

III. — LA DIPLOMATIE OTTOMANE

A) A Constantinople

Nous avons déjà vu comment les mœurs et les influences dominantes agissaient sur la conduite des affaires extérieures en Turquie. La politique oscillait au gré des intrigues du harem et des Fanariotes. Nulle intelligence de la situation, nulle fixité dans les plans, nulle suite dans les réalisations. Aux deux influences prépondérantes s'ajoutait — comme nous le verrons plus loin — la pression exercée par les envoyés des puissances européennes, spécialement par les ministres de France.

Nous avons vu également que le Reïs Effendi, appelé par certains historiens et chercheurs « ministre des Affaires étrangères », rendait compte de sa gestion, non directement au Vizir, mais à son kiahia. En réalité, *il n'existait pas à Constantinople une fonction qui équivalasse les ministres des affaires étrangères des principales puissances de l'Europe*. Les ambassadeurs entraient en relations avec le Grand Vizir, voire avec le Grand Dragoman. Le Reïs Effendi ne jouait dans les négociations — jusqu'à la seconde moitié du XVIII^e s. — qu'un rôle secondaire. Aussi, ce n'est pas lui qui négocie et signe les traités, mais le Grand Vizir. Vers la fin du XVIII^e s., il commence à prendre plus d'importance. Néanmoins, sa signature est précédée de celles des pachas et des Kaziaskers, les gouverneurs des provinces. Les Turcs étaient avant tout des guerriers. Leur diplomatie subissait l'ascendant des grands guerriers et des chefs militaires. C'est pourquoi nous voyons ceux-ci — tout le long du XVIII^e s. — jouer le rôle de négociateurs. *Il n'existait pas dans l'Empire Ottoman une séparation marquée entre les fonctions de l'armée et celles de la diplomatie proprement dite*. Même à la fin du XVIII^e s., dans la plupart des traités signés par la Porte, le nom du Kaziasker de Roumélie désigne le premier négociateur. La fonction diplomatique du Reïs Effendi ne s'affirme que lorsque la charge est occupée par un personnage qui sache s'imposer.

En réalité, *le Grand Dragoman fanariote guidait le Vizir*

et le Reïs Effendi. Ces derniers personnages n'ont trop souvent que des notions confuses sur tout ce qui concerne les Etats de l'Europe et même sur leurs positions géographiques. Enfin, un trait général, tout le monde était corruptible, du Vizir au dernier des Kiahia.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant de voir des étrangers, *des aventuriers prendre rang et agir sur le terrain de la diplomatie à côté des descendants de l'ancienne Byzance.* D'ailleurs, l'aventure était dans l'esprit du temps.

Un des plus curieux spécimens de ces aventuriers est sans doute *le comte de Bonneval.* D'illustre naissance, Bonneval avait servi la France contre l'Empire, l'Empire contre la France et finalement la Turquie contre l'Empire. D'humeur rebelle, d'un orgueil intraitable, il possédait des talents militaires et beaucoup de perspicacité politique. Ses vues sur l'avenir de la Russie se sont montrées par la suite vraiment prophétiques. Arrivé à Constantinople, il se convertit à l'Islamisme. Il disait à Casanova : « Je crois que si l'on m'eût donné le commandement de 50.000 juifs, je serais allé faire le siège de Jérusalem. » (1) Pourtant, il n'oubliait pas son pays natal ; un de ses plaisirs était de s'habiller en seigneur français et de recevoir chez lui, revêtu de cet accoutrement, ses compatriotes. Il trouva un certain prestige à Constantinople car, s'étant mis au service du sultan, il avait instruit les milices venues du fond de l'Asie en hordes, il avait organisé un corps d'artillerie modèle et il avait entraîné les Osmanlis à la victoire contre les Autrichiens (1738). Mais les Turcs l'employaient surtout comme *ministre consultant* et firent de lui — selon l'expression de Voltaire — leur « souffleur diplomatique ». Les vizirs lui mettaient des questions sur la politique internationale ou au sujet des combinaisons diplomatiques. Bonneval dressait des rapports et des mémoires ; il était aidé par un abbé rénégat qui lui servait de secrétaire. L'argumentation qu'il déployait et le but qu'il se proposait était double : établir une entente entre la Turquie et la France, avec le concours de l'Espagne, de la Suède, de la Pologne, de la Hongrie contre les Habsbourg

(1) Voici ses titres : « Claude Alexandre comte de Bonneval, officier général au service de Sa Majesté Louis XIV. roi de France ; lieutenant feld-maréchal au service de Joseph I^{er} et de Charles VI, empereurs d'Allemagne ; pacha (osman) à trois queues et gouverneur de l'Arabie, de l'île de Chios, etc., etc., sous les empereurs Ahmed VII et Mahmoud III.

et la Russie ; consacrer, de l'autre côté, cette entente par un traité entre la Turquie et la France, stipulant des garanties et des obligations réciproques. Cette pensée se trouve développée dans la série des mémoires cités plus haut. Les mémoires contenaient, en outre, ce qu'on appelait des « tableaux généraux de l'Europe », des études descriptives de la situation géographique, sociale et politique des différents Etats et des princes qui les gouvernaient. Tel fut le manuscrit de plus de 50 pages que Bonneval remit au vizir en réponse à sa question « Quels sont les princes en Europe dont il convient aux intérêts de la Sublime Porte de cultiver l'amitié et quelle utilité elle peut s'en promettre à l'occasion ? » Sur les rapports avec la France, il écrit : « Il est de l'intérêt de la Sublime Porte, non seulement d'entretenir, mais d'affermir de plus en plus l'union et l'amitié qui subsistent entre elle et la France... étant tellement situées qu'elles peuvent se prêter réciproquement une diversion très salutaire contre les Allemands et leurs alliés, comme l'expérience l'a déjà fait connaître plusieurs fois. » D'autre part, Bonneval ouvrait les yeux au Grand Vizir sur l'égoïsme de la politique française qui s'esquivait à tout engagement formel. Enfin, Bonneval rédige pour les Turcs, un mémoire destiné à être expédié au gouvernement français. Il contenait le plan politique exposé plus haut. Il agit pareillement vis-à-vis de l'ambassadeur de France à Rome, le cardinal de Polignac, vis-à-vis de M. de Villeneuve, ainsi que vis-à-vis du lord Kinoul, ambassadeurs de France et de l'Angleterre à Constantinople. Avec Paris, la correspondance était faite par l'intermédiaire d'un autre aventurier, le danois de Bohn. Celui-ci trahit la confiance que la France et la Turquie avaient mise en lui. Il rendit aux Cours de Vienne et de Pétersbourg les documents qui lui avaient été confiés. Et voilà où conduit une diplomatie menée par l'intermédiaire des aventuriers : la Russie et l'Autriche accusèrent, devant les Cours chrétiennes, le roi de France d'avoir cherché le secours d'une puissance musulmane ; l'Angleterre et la Hollande, redoutant un traité qui donnerait à la France la prépondérance en Orient, s'unissaient aux Habsbourg et aux Romanoff.

Mais Bonneval ne se contentait pas seulement de rédiger des projets. Il s'attachait à les réaliser. Il amena la Turquie à reconnaître le jeune Racoczi comme roi de Transylvanie et

à le soutenir par les armes. Il accordait la Turquie et la Suède, où le parti opposé aux Russes prenait le dessus. Enfin, il fut un des fauteurs de la guerre contre l'Autriche (1737). Nous verrons plus loin dans quelle mesure Bonneval travailla à côté de M. de Villeneuve entre 1737 et 1739. Après la paix de Belgrade, Bonneval entre en correspondance avec les ministres du Roi qui lui répondent régulièrement. Grâce à lui, la Porte noue des relations avec les Bourbon de Naples. Malgré son abjuration, il est en correspondance avec un cardinal qui lui écrit familièrement pour lui recommander Casanova qui voyageait en Orient. Jusqu'à la fin de son influence à la Porte, Bonneval s'attachera à intéresser de plus en plus la Turquie aux événements d'Europe. C'est grâce à lui que des rapports suivis s'établirent entre Frédéric II et la Porte. *Il contribua, ainsi, à ouvrir à la diplomatie prussienne le théâtre de l'Orient et faciliter le fameux « Drang nach Osten » de plus tard.*

B) A l'étranger

Les puissances européennes, la France spécialement, avaient toujours accrédité, sous des titres divers, des agents diplomatiques à Constantinople. La Porte avait jugé plus conforme à sa dignité et à ses intérêts de n'envoyer que des ambassadeurs extraordinaires. A l'encontre des usages occidentaux, la dignité d'ambassadeur n'était nullement enviée à Constantinople ; il existait, en effet, une ancienne coutume ottomane, fondée peut-être sur la jalousie des ministres, fondée surtout sur des préjugés religieux, qui exigeaient que les Turcs « souillés d'une ambassade chez les infidèles » et qui avaient vécu quelque temps en dehors de l'Islam, non seulement ne fussent plus admis en la présence du sultan et du grand vizir, mais même que l'entrée à Constantinople leur fût interdite. Ils étaient exilés ou relégués dans quelque pachalik. Il en fut ainsi jusqu'à l'ambassade de Mehmed Effendi sous la Régence. En outre, quitter Constantinople était s'exposer à d'autres dangers. On risquait, en s'éloignant du centre des faveurs et des intrigues, de tomber dans l'oubli et en disgrâce.

Aussi, jusqu'à la fin du XVIII^e s., la Porte n'envoya que des

ambassades extraordinaires. Les plus magnifiques étaient celles qui allaient en Perse. Cet empire voisin leur rendait de grands honneurs. Les gouverneurs des provinces qu'elles traversaient, les Khans, allaient à leur rencontre et leur donnaient dans leur résidence des fêtes somptueuses comme l'on n'en voyait qu'en Orient.

En France, le Grand Seigneur envoya des ambassades en 1581, en 1618, en 1669, en 1721 et en 1742. Selon une coutume, les frais des ambassades extraordinaires étaient supportés par l'Etat auquel ces ambassadeurs étaient envoyés. Aussi, presque tous les ambassadeurs ottomans sont conduits de Constantinople à Marseille sur des vaisseaux français ou affrétés par la France. Enfin, le 2 septembre 1796, l'ambassadeur de France à Constantinople avait la satisfaction de mander au citoyen Delacroix, ministre des Affaires étrangères, qu'il était chargé par le Reïs Effendi de notifier officiellement la résolution prise par la Sublime Porte d'entretenir une ambassade permanente à Paris.

En 1669, La Fontaine faisait de l'histoire diplomatique en écrivant à la Princesse de Bavière :

« Nous attendons du Grand Seigneur
Un bel et bon ambassadeur.
Il vient avec grande cohorte ;
Le nôtre est flatté par la Porte.
Tout ceci la paix nous promet
Entre Saint-Marc et Mahomet. »

En effet, cette ambassade signifiait la reprise des bonnes relations entre la France et la Turquie brouillées, depuis de longues années. Après avoir défendu l'Empire à Saint-Gothard, les Français, sous les ordres du duc de Beaufort, aidèrent les Vénitiens à défendre la Candie contre l'Islam. Cette attitude n'était que la réponse aux provocations turques : le Grand Seigneur outrageait les ambassadeurs français, mettait à rançon les nationaux et molestait le commerce. Aussi bien, la mission d'un ambassadeur turc à Paris signifiait aux yeux des contemporains une victoire morale pour la France. Cependant, cet envoyé n'était pas chargé d'une ambassade solennelle. A la différence des usages occidentaux, l'ambassadeur turc fut

choisi parmi les hommes de condition ordinaire. Suleiman-Aga avait figuré longtemps parmi les bostangis ou jardiniers du sérail. S'il est vrai que cette fonction n'était confiée qu'à des officiers de rang inférieur, il faut pourtant remarquer qu'elle revêtait une certaine importance, étant donné qu'elle faisait approcher le titulaire du Grand Seigneur. Or nous connaissons déjà le rôle que le sérail jouait dans le gouvernement de l'Empire Ottoman. *L'envoyé turc fut reçu selon le cérémonial que les Turcs réservaient aux ambassadeurs chrétiens à Constantinople.* Louis XIV leur retourna à cette occasion toutes les désobligeances usitées vis-à-vis des ambassadeurs de France. « La Cour eut le spectacle d'une cérémonie turque, imaginée, préparée et représentée par des personnages officiels avec un imperturbable sérieux. » Il y eut un vizir, M. de Lionne ; un kiahia, M. de Rives, l'intendant de la maison du ministre. Avant de l'introduire chez M. de Lionne, on le fit attendre des heures entières. On le reçut à Suresnes, dans une salle d'audience spécialement arrangée : un tapis de Perse traçait une enceinte réservée. Il y avait des dragomans grecs, des serviteurs stylés pour la circonstance et, derrière les portes en glaces, un groupe de seigneurs et de dames. Le « Grand Vizir » de Lionne le reçut étendu sur un lit de repos « le dos appuyé à des coussins de brocart, après s'être étudié à imiter les manières graves et la majestueuse impassibilité des vizirs siégeant dans le Divan ». Au salut du musulman qui s'inclinait en de longues courbettes et portait par trois fois la main à son front, à sa bouche et à sa poitrine, M. de Lionne répondit soulevant légèrement son chapeau ! Mais l'entretien tourna mal. Le Turc montrait beaucoup de hauteur, de ténacité et d'insolence (1). La réception menaçait de dégénérer en discussion bruyante. Pour apaiser les choses, on apporta le café, les sorbets et les parfums fumants dans des cassolettes orientales. C'était le congé à l'orientale. Les incidents furent encore plus graves à

(1) Pour faire comprendre l'état d'esprit de cet ambassadeur musulman envoyé en « pays infidèle », rapportons la singulière réponse que fit Husseyn-Bey, envoyé en ambassade à la Cour de Delhi, au sultan Mohamed. Lorsque de retour, le sultan lui demanda avec curiosité ce qu'il avait vu de plus remarquable dans l'Inde, Husseyn Bey répondit qu'il n'avait rien observé, qu'il s'était uniquement occupé de l'objet de sa mission et qu'il avait été impatient de quitter ce pays qui, sous aucun rapport, ne pouvait être comparé à la Turquie. Cet orgueil, né de l'ignorance et du mépris de tout ce qui était étranger, se fortifiait encore — lors des missions en Occident — des préjugés religieux à l'égard des non mahométans.

l'occasion de l'audience royale. Pour égayer un peu ce séjour, le roi arrangea la représentation d'une comédie-ballet. Molière en écrivit les paroles, Lulli fit la musique, M. d'Anvieux, connaisseur des mœurs turques, en fut le régisseur. Louis XIV commanda aux auteurs d'y mettre des personnages turcs. Le « Bourgeois Gentilhomme » fut une raillerie à l'adresse du médiocre envoyé de la Porte. « En mettant sur la scène l'Orient travesti, l'esprit français prenait sa revanche des hauteurs de la diplomatie ottomane et Molière vengeait Louis XIV. » (1)

La Porte choisit beaucoup mieux son envoyé en 1721. Celi-bi-Mehmet-Effendi appartenait à la classe des effendis (lettrés). Il avait été chargé de beaucoup de dignités ; il fut, entre autre, plénipotentiaire ottoman à la paix de Passarovitz (1718). Son ambassade avait pour but le resserrement des relations avec la France. Ayant accepté un traité fort onéreux à Passarovitz, la Turquie se tournait vers la France. Mehmet Effendi fut le premier ambassadeur turc qui soit venu à Paris, avec des titres non contestés, en ambassade solennelle. Il sut se conduire en gentilhomme. Il rivalisa en galanterie avec les courtisans de Versailles eux-mêmes. « M^{me} de la Roche-sur-Yon demanda à Mehmet Effendi ce qu'il pensait de ces divertissements (bal et ballet) ; celui-ci répondit que ses charmes l'avaient si fort occupé qu'il n'avait pu donner d'attention à ceux du ballet ». Il s'étonnait pourtant de ce que les femmes ne pouvaient demeurer un moment chez elles ! « Elles ne font que se promener de maison en maison toute la journée », écrivait-il dans son mémoire (2). Il ne paraît pas que Mahmet Effendi ait entamé une négociation importante. Aussi, sa mission fut de simple apparat et pure courtoisie. En quittant Paris, il pouvait emporter avec lui la satisfaction d'avoir dissipé la fâcheuse impression qu'on avait jusque-là du fanatisme et de la grossièreté des envoyés musulmans. Il s'était conduit en homme d'esprit. Il avait visité toutes les bibliothèques, les musées, les imprimeries. De retour à Constantinople et à peine descendu du vaisseau du Roi qui l'amenait, l'ambassadeur fut demandé par le Grand Vizir Ibrahim, homme instruit lui-même. Après s'être longuement entretenu, le vizir ordonna à l'ambassadeur de mettre au net la relation de tout ce qui s'était passé et dont il

(1) Vandal, art. cité.

(2) « Relation de Mahmet Effendi », trad. par M. de Fienne, 1734.

avait pris note pendant son séjour en France. Cette relation fut lue devant le Grand Seigneur et devant toute la Cour, chose inaccoutumée. *C'est donc encore au XVIII^e s. que la technique diplomatique occidentale se fraie passage — lentement — dans l'Orient de l'Europe.* L'Ambassade de 1721 réussit à rapprocher plus étroitement les Turcs de la France. *Grâce à cette ambassade, l'influence française à Constantinople s'affermissait.* La première imprimerie qui ait existé chez les Turcs fut installée par l'ancien ambassadeur à Paris, avec l'aide des imprimeurs venus de Paris et sous les auspices du vizir Ibrahim. Des bibliothèques furent fondées ; les ouvrages français y étaient en grand honneur. Les architectes français ornèrent Constantinople d'édifices nouveaux. Tous ces faits marquent une phase nouvelle de l'influence de la France en Orient. Nous verrons comment elle servira sa cause, représentée par M. de Bonnac en 1723, par M. de Villeneuve en 1738.

En 1741 fut envoyé ambassadeur en France le fils du précédent ambassadeur, Saïd, l'ami de Bonneval. Il avait hérité de son père le goût pour la France, dont il avait étudié la langue. Le chroniqueur Barbier nous raconte comment l'ambassadeur turc fut d'abord hébergé dans une maison du Faubourg Saint-Antoine. Les seigneurs et leurs dames y accoururent « de même qu'on va voir l'ours » (1). Mais ils furent surpris de trouver un seigneur aimable et qui parlait le français « mieux même que les autres ambassadeurs ». Il séjourna à Paris six mois. Il était venu remercier le Roi de l'aide que sa diplomatie avait prêté à la Turquie dans les circonstances qui avaient permis la paix de Belgrade. Saïd laissa à Paris la meilleure des impressions. Il ramena en Turquie 22 artilleurs destinés à commander les bombardiers que Bonneval avaient formés.

Enfin, en 1797, Esseid Ali Effendi fut envoyé en ambassade permanente. Le premier représentant permanent turc est resté à Paris pendant cinq ans et si les hostilités qui ont éclaté entre la Turquie et la France ont suspendu en fait ses fonctions dès l'automne de 1798, les occasions ne lui ont pas manquées pour laisser une excellente impression. Il a conclu avec M. de Talleyrand les préliminaires de paix du 9 octobre 1801. Mais il n'a pas réussi à renouveler les capitulations de 1700 en intro-

(1) Voir Barbier, *op. cit.*

duisant, en faveur de la Turquie, la clause de réciprocité (voir 3^e partie, chapitre I). Notons, en passant, que cette ambassade réveilla le goût des Parisiens pour l'exotisme et que l'ambassadeur turc devint à tel point la coqueluche des salons qu'on vit toutes les « merveilleuses » s'habiller à l'odalisque et se coiffer de toutes sortes de turbans et de chapeaux turcs.

Avant même d'envoyer un ambassadeur permanent à Paris en 1787, la Porte avait déjà établi des missions permanentes, à partir de 1793, à Vienne, Londres et Berlin. *L'organisation adoptée* était la suivante : huit ou dix jeunes ottomans devaient être attachés à chacune de ces ambassades et pourvus des moyens nécessaires de s'instruire dans les langues et de s'approprier la civilisation occidentale. Mais cette organisation ne fut pas longtemps maintenue, étant trop contraire aux préjugés nationaux. On ne trouvait pas de personnes d'un certain rang qui acceptassent de surmonter leur répugnance à passer des années en pays chrétien. On promit alors que leur mission ne durerait que trois ans. Malgré les conditions avantageuses qui leur étaient offertes, la suite des ambassadeurs était toujours composée avec beaucoup de peine. En face de ces obstacles, la Porte prit — au bout de quelques années — la décision de supprimer ses ambassades et d'accréditer auprès des Cours chrétiennes, en qualité de chargés d'affaires, des grecs.

IV. — LA DIPLOMATIE EUROPÉENNE ET LA PORTE

A) *Les ambassadeurs européens à Constantinople. — Généralités. — Procédés employés. — Importance des questions religieuses et économiques.*

Au début de ses relations avec l'Europe, la Porte considérait les ambassadeurs qui étaient accrédités auprès d'elle, aussi bien comme des négociateurs que comme des otages. Cet état d'esprit, déjà fort défavorable à lui seul à la bonne intelligence des rapports internationaux, était encore aggravé par le fait que les Turcs étaient imbus de leur purisme religieux et moral. Leur dédain pour tout ce qui n'était pas musulman explique

le traitement qu'ils réservaient, dans certaines circonstances, aux ambassadeurs européens, notamment au moment des conflits armés. A ces occasions, les représentants des puissances ennemis étaient emprisonnés. Jusqu'à la fin du XVIII^e s., les sultans faisaient enfermer les ambassadeurs au château des Sept Tours ; un ambassadeur vénitien y mourut. Les ambassadeurs essuyaient des traitements encore plus rigoureux : au moment de la guerre de Candie, La Haye Wautelet, ambassadeur de France, fut jeté dans une basse-fosse et bâtonné.

Même en temps de paix, les ambassadeurs des souverains amis de la Porte furent exposés à des outrages qui accusent la rusticité et l'orgueil national. On pourrait citer maints exemples d'ambassadeurs français qui furent outragés. En 1634, M. de Marcheville était en conflit plutôt personnel avec le capitán-pacha. Celui-ci réussit à se faire donner par le Grand Seigneur le pouvoir de le congédier. Il le fit sans aucune formalité, l'appelant tout simplement chez lui ; il l'embarqua ensuite en vitesse sur un bateau français qui se trouvait dans le port. Tout fut fait avec beaucoup de violence. Trois ambassadeurs de Louis XIV furent arrêtés : De La Haye en 1658, son fils De La Haye Wautelet en 1666 et Guillerague en 1781. Pendant le XVIII^e s., ces incidents sont plus rares, tout au moins en ce qui regarde les représentants de France. Cette amélioration n'était pas due au souci de respecter les prescriptions du Droit des Gens. Elle était due tout simplement au fait que la France a été pendant tout le XVIII^e s. l'alliée de la Turquie. Mais dès que Bonaparte attaque en Egypte, les Turcs enferment Ruffin, le chargé d'affaires de France à Constantinople, au château des Sept Tours.

A l'occasion de leur première réception, les Ottomans ne manquaient pas d'imposer aux ambassadeurs européens toutes sortes d'humiliations. Ainsi, ils faisaient attendre au sérail jusqu'à huit heures l'ambassadeur qui devait entrer en audience chez le vizir. Autrement, toutes les fois qu'il est fait mention dans un acte public d'un ambassadeur, son nom est précédé du titre « le plus excellent parmi les seigneurs de la religion chrétienne ». Les ministres des puissances limitrophes recevaient un traitement de cent à deux cents piastres par jour, pendant les trois ou quatre premiers mois de leur résidence. Cette pratique fut abolie lorsque la Porte établit des missions

permanentes auprès de Cours européennes ; à partir de 1794 elle n'a plus accordé de « *tayn* » qu'aux ambassadeurs extraordinaires des puissances voisines. Mais l'usage était resté d'accorder un traitement pécuniaire aux négociateurs étrangers, aux ministres de puissances médiatrices ainsi qu'à leurs subordonnés, chaque fois qu'il se tenait un congrès sur leur territoire. Nous avons déjà noté que *les affaires courantes étaient traitées par l'intermédiaire du grand dragoman*. Les « offices » écrites faisaient le reste. *Un ministre européen pouvait donc séjourner un grand nombre d'années à Constantinople sans avoir l'occasion de communiquer directement avec aucun ministre ottoman*. Les agents diplomatiques étrangers n'avaient des entrevues avec le Vizir ou le Reïs Effendi qu'à l'occasion d'affaires extrêmement importantes. Alors, le ministre ottoman avait auprès de lui l'interprète de la Porte et son secrétaire, l'Ameddji, chargé du protocole. Le négociateur européen se faisait accompagner par le secrétaire et l'interprète de la légation : le premier consignait par écrit ce qui se passait dans la conférence, le second contrôlait l'interprétation du dragoman de la Porte. Pour les menues affaires c'étaient les interprètes de l'ambassade et ceux de la Porte qui traitaient. *Il était donc essentiel pour les missions européennes d'avoir des interprètes habiles*. C'est pourquoi on a établi en Europe des écoles spéciales pour l'instruction des jeunes gens qui se destinaient à cette carrière. C'est encore pourquoi M. de Saint-Priest — ambassadeur du Roi à Constantinople — facilite en 1786 *la mission de Ishak Bey*. Ce jeune turc, obligé à s'exiler, était porteur des lettres d'amitié du futur sultan Sélim III à Louis XVI ; en outre, M. de Saint-Priest voulait lui faire apprendre le français. Il envisageait de remplacer les dragomans grecs auprès de l'ambassade par des dragomans turcs. Les grecs étaient dévoués à la Russie ; ils traduisaient les textes diplomatiques au mieux des intérêts de ce pays. Pour éviter ces interprètes peu scrupuleux et fantaisistes, M. de Saint-Priest pensait que Ishak Bey lui traduirait, sans fausser, les notes officielles que la France et la Turquie pourraient échanger. On choisit Pierre Ruffin, domicilié à Versailles, secrétaire interprète du Roi pour les langues orientales, à servir d'instituteur au jeune turc. Mais les leçons du brave homme ne profitèrent guère à cet élève peu docile et volage. Il balbutiait à

peine quelques mots de français quand, à la grande indignation du bon bourgeois de Ruffin, Ishak Bey commença par abandonner le costume national pour revêtir un uniforme écarlate, à parements verts, qui lui valut dans le monde où l'on s'amuse plus d'un succès. Pourtant, si Ishak Bey s'établit en 1787 à Chaville, en plaisante compagnie, il sut mêler l'utile à l'agréable en ce sens que, dans ses entrevues avec M. de Vergennes, il sut plaider avec habileté la cause du prince Selim et de la Turquie.

A Constantinople, les ambassadeurs européens avaient à lutter contre les méthodes orientales selon lesquelles la diplomatie ottomane était conduite. Les ministres turcs avaient pour maxime de temporiser dans les affaires de quelque importance. On voit M. de Villeneuve et M. de Vergennes s'en plaindre mille fois dans leurs dépêches et mémoires. Les Turcs faisaient traîner leurs décisions des années entières. Il en fut ainsi pour l'intervention en faveur de la Pologne. Ils répétaient toujours avec le plus grand flegme « baccalim » (nous verrons) ou « insch'Allah » (s'il plaît à Dieu). Cette indécision avait à la base leur ignorance et leur crainte de se compromettre. Chaque ministre voulait laisser à son successeur les démarches qui pouvaient le désavantager. Les affaires courantes, au contraire, s'expédiaient avec une étonnante célérité : c'est que chacun touchait à leur solution les droits de sa charge.

Les pactes étaient confirmés par le serment du souverain, « par la sainteté du Cour'ann, par la vénération due aux cent vingt quatre mille prophètes, par le nom du Tout Puissant, etc... ». Remarquons, à cette occasion, que la bonne foi ottomane était digne de tous les éloges. Etienne le Grand, voïevode de Moldavie, qui avait lutté pendant longtemps contre les appétits de ses voisins, conseillait sur son lit de mort à son fils Bogdan, de conclure un pacte de non agression, de préférence avec les Turcs qui respectent la parole donnée qu'avec les Polonais dont il se méfiait.

Comme en Pologne, *les ambassadeurs européens à Constantinople sont souvent amenés à se mêler aux intrigues. Ils cherchent à gagner à leurs vues les facteurs occultes mais influents ; parmi ceux-ci, le sérail et les Fanariotes.* Citons deux cas parmi des milliers ; nous verrons en plein jour les procédés auxquels les ambassadeurs étaient acculés.

En 1729, survint un grave danger pour la France. A la suite d'un incident entre le consul de France à Milo, Chataignier, et les autorités militaires turques, la Porte supprima tous les consulats français de l'archipel, même celui des Dardanelles. C'était priver l'influence française dans le Levant de ses points d'appui. Le ministre de France, M. de Villeneuve, s'occupa avant tout de sauver l'honneur de son pays. Le consul avait été emprisonné : il s'agissait de son élargissement. Les autorités compétentes lui opposèrent un déni de justice. Alors, M. de Villeneuve, qui connaissait ses hommes, se décida à recourir à un autre moyen : il fallait en appeler au sultan lui-même. Il sollicita un effendi qui remplissait au sérail les fonctions de « aumônier du Grand Seigneur et de précepteur de ses enfants » (1) (il s'agissait probablement d'un ulema). Comme préliminaire, ce personnage demanda une montre à répétition à boîtier d'or garni de diamants. L'ambassadeur devina que l'uléma voulait « escroquer un présent » pour un service qu'il ne pouvait pas rendre. « Villeneuve se demandait quel moyen employer, quelle voie prendre. Comment glisser un émissaire dans ce vaste et mystérieux sérail qu'il apercevait des fenêtres de son palais, ceint de murailles, ville distincte à l'extrémité de la ville, proche et pourtant inaccessible ? Comment déjouer la surveillance d'un peuple de gardiens et parvenir jusqu'au jardin où le Grand Seigneur tenait sa Cour, au kiosque où il aimait écouter le murmure de la mer, aux retraites inconnues où s'agitait un monde de passions et d'intrigues et où le caprice d'une favorite, l'influence d'un eunuque décidaient des résolutions suprêmes ? » (2). M. de Villeneuve eut une heureuse inspiration : il se rappela que si les chrétiens ne pénétraient au sérail qu'en de rares occasions et avec un appareil solennel, leurs femmes recevaient très souvent des messages par lesquels les princesses musulmanes — femmes, filles ou favorites des sultans — les invitaient à franchir le seuil du palais. La présence d'une femme d'Europe leur était une distraction inaccoutumée. A ce moment-là, la reine du harem était Fatma, fille du sultan et femme du Grand Vizir. L'ambassadeur apprit qu'elle était liée d'amitié avec une

(1) Villeneuve à Chauvelin, juillet 1730. Min. des Aff. Etrang. Turquie.

(2) Vandal, *op. cit.*, page 109.

Genevoise qui vivait à Constantinople sous la protection de la France. Il songea à en profiter car il avait appris que la Genevoise était une femme « très sensée, capable de secret et propre à rapporter fidèlement ce qui lui serait confié ». M. de Villeneuve fit d'elle l'ambassadrice des intérêts français auprès de la sultane : il lui donna des instructions et lui composa un rôle. La Genevoise se présenta au harem avec un visage affligé et baigné de pleurs. Fatma lui demanda la cause de son chagrin. Elle lui répondit que la rupture imminente entre la France et la Porte, provoquée par l'emprisonnement d'un consul et l'abolissement des consulats français, entraînerait sa ruine, étant donné que sa famille trafiquait à Constantinople sous la protection de l'ambassade de France. La sultane fut très étonnée et inquiète, d'autant plus que la France avait au harem sa légende et son histoire. En effet, la tradition avait transmis la légende que jadis la fille d'un roi de France, voyageant sur mer, avait été enlevée par des corsaires, conduite à Constantinople où le Grand Seigneur, séduit par sa beauté, l'épousa. Toujours est-il que chaque fois qu'un nouvel ambassadeur français se présentait, c'était un usage invariable qu'à sa première audience le Grand Vizir lui en rappelât toutes les circonstances. A cette légende s'ajoutait le souvenir d'un événement moins éloigné et parfaitement authentique. A l'époque des démêlés violents entre Louis XVI et la Porte, une escadre française avait paru tout à coup dans la Corne d'Or, emmenant un nouvel ambassadeur et chargée de l'appuyer par une démonstration menaçante. Les vaisseaux étaient entrés dans le détroit sans saluer le sérail. Indignés de ce sacrilège, les musulmans se préparaient à attaquer les infidèles. Survint un fait qui changea complètement la situation : « la sultane Validé allait se rendre sur le bord de la mer, visiter un navire en construction et fit demander aux vaisseaux le salut royal. Sans hésiter, nos français accordent à la prière d'une femme ce que d'impérieuses représentations n'ont pu leur arracher ; dès que le cortège de la sultane se montre sur la plage, l'aspect de nos vaisseaux se transforme et s'égaie : les mâts, les vergues s'ornent d'une riche parure de banderolles et de pavillons et plusieurs salves rendent à la souveraine l'hommage qu'elle est venue solliciter en personne (1). Cet acte de courtoisie, écrit

(1) Corresp. de M. de Nointel, nov, 1670, citée par Vandal, *op. cit.*, p. 112.

Vandal, plus conforme aux caractères français qu'aux mœurs de l'Orient, avait laissé à Constantinople une impression durable et on en retrouva les traces au harem après un demi-siècle. Aussi Fatma s'écria-t-elle « qu'elle aimait les Français, qu'elle savait que c'était les meilleurs amis de l'empereur son père, et qu'elle était elle-même française par le cœur ». Elle demanda à la Genevoise de lui remettre par écrit l'exposé des plaintes. M. de Villeneuve évita de paraître en son nom dans l'intrigue et d'y exposer son caractère d'ambassadeur solennel. Il se servit plus loin de la Genevoise. Par ce canal, la sultane reçut un mémoire rédigé par l'ambassade et qui lui fut remis comme l'œuvre des marchands français établis à Constantinople. Le résultat : à quelques jours de là, le Grand Vizir manda le dragoman de l'ambassadeur et le chargea de porter à son maître les plus rassurantes promesses. Mais Fatma ne s'en tint pas là : « elle écrivit de sa main au Capitan Pacha pour lui donner l'ordre sans réplique de mettre Chataignier en liberté, à une date qu'elle désignait. Au jour convenu, informée qu'à midi l'infortuné consul n'avait pas quitté le bain, elle entra en courroux, envoya successivement dix émissaires au Capitan Pacha pour le rappeler à l'obéissance et ne se radoucît point avant qu'elle eut appris la délivrance de Chataignier (1).

En 1755, M. de Vergennes, ministre de France à Constantinople, est chargé de préparer une démonstration militaire turque, dirigée contre la Russie et à propos des affaires de Pologne. Pour réussir, il étudie de plus près l'humeur et les habitudes des ministres et du sérail. Il arrive à la constatation suivante : « Quoique les Turcs ne fassent rien sans récompense, ils ne se soucient pas cependant que leur vénalité soit connue, surtout depuis l'avènement d'Othman, qui entreprit de réformer ces abus, quoiqu'il s'y livre. Autrefois on allait directement au ministre et l'on convenait avec lui. Aujourd'hui il faut passer par les mains de quelque sangsue qui rançonne doublement

(1) Vandal, *op. cit.*, page 113. Notons en passant que l'ambassade de France avait recouru bien avant au service du harem. Philippe de Henlay, comte de Césy, était persuadé qu'il pouvait gouverner l'Empire Ottoman par le moyen des femmes du sérail. Entre 1618 et 1631, les liaisons qu'il s'était procurées au sein du sérail formèrent l'instrument principal de son action à Constantinople. Cet ambassadeur avait pris en ferme la douane d'Alep et s'était rendu ainsi fermier vis-à-vis du sultan. Finalement, ce sont les négociants français en Levant qui payèrent les dettes faites par l'ambassadeur à l'occasion de son fermage.

le solliciteur parce qu'elle veut y trouver son compte et que la récompense doit être proportionnée au risque d'être découvert (1) ». M. de Vergennes procéda en conséquence : après avoir fait quelques avances au Reïs Effendi, il s'adressa au grand dragoman de la Porte « je lui ai promis trente bourses s'il pouvait réussir dans les propositions que vous m'avez ordonné de faire » (2). Pour gagner à ses vues le Reïs Effendi, M. de Vergennes se servit de deux négociants français, les sieurs Gauthier et Ruffin, et ceux-ci à leur tour d'un arménien attaché au service du ministre. Le Reïs Effendi reçut comme arrhes une superbe tabatière en or. La dépêche que l'ambassadeur envoya à M. de Rouillé le 21 octobre 1755 constitue une page précieuse et curieuse autant pour l'histoire que pour le sujet qui nous préoccupe. Nous citons quelques fragments qui se passent de commentaires et qui illustrent toutes nos remarques sur la diplomatie ottomane et sur la diplomatie européenne à Constantinople. « Le Reïs Effendi a dû recevoir avec satisfaction mes avances. Il chargea le sieur Gauthier de m'assurer de son estime, de son amitié et du désir qu'il avait de me servir ; qu'il connaissait les liaisons d'amitié et d'intérêts qui unissent les deux empires et qu'il s'occuperait toujours volontiers de les rendre plus étroites. Passant ensuite à l'objet de mes représentations, il ajouta qu'il les avait lues avec plaisir ; qu'il en avait compris tout l'intérêt ; qu'il les avait communiquées au Grand Vizir, que celui-ci avait passé une nuit entière à les peser et à les examiner, mais que le lendemain il avait avoué qu'il n'y comprenait rien et l'avait prié de lui en donner l'explication... Que le Grand Vizir, avec la meilleure volonté n'était qu'un enfant et que tout ce que je pourrai entreprendre par cette route (3) ne servirait qu'à augmenter leur perplexité et leur incertitude sans m'avancer en rien... Mais si je voulais me confier à lui et lui remettre mes représentations, il ne désespérerait pas d'en assurer le succès... Qu'il ferait agir le Kislar-Agha, chef des eunuques noirs dont il dispose... Je ne puis pas encore vous dire, Monseigneur, à combien le Reïs Effendi évaluera ses bons offi-

(1) Dépêche de Vergennes à Rouillé, 5 févr. 1756. Arch. du Min. des Aff. Etrang. Turquie, vol. 131.

(2) Dépêche du 18 sept. 1855. Arch. du Min. des Aff. Etrang. Turquie, vol. 129.

(3) Qui était pourtant la voie officielle.

ces. Il affecte beaucoup de désintéressement... Mais l'arménien qui a servi d'introducteur et que le Reïs Effendi a annoncé pour avoir toute sa confiance parle un tout autre langage... Que je devrais m'expliquer sur ce que je suis en état de donner. J'ai évité le piège ; si j'avais fait une offre on m'aurait demandé le quadruple. J'ai répondu qu'il faut m'instruire de ce qui pouvait être nécessaire. Le sieur Gauthier s'est offert pour caution et l'on en paraît satisfait. Au pis aller je lui joindrais deux de mes négociants les plus accrédités ».

Mais les nationaux n'ont pas rendu toujours plus facile la tâche des envoyés français à Constantinople. L'un d'eux, M. de la Haye, empruntant la couleur locale, usa vis-à-vis d'un français des moyens sauvages et orientaux. Ce sujet du Roi se vanta qu'il pouvait déchiffrer en faveur de la Turquie les lettres interceptées par celle-ci et destinées au ministre de France. Pour l'en empêcher, M. de la Haye attira ce français dans le palais de l'ambassade. L'ayant fait conduire sur une galerie, il l'en fit précipiter par ses domestiques, pendant que d'autres qui l'attendaient dans le jardin situé en bas de la galerie, l'achevèrent et l'y enterrèrent.

Rappelons, enfin, qu'à côté des affaires politiques, les négociations des diplomates européens près de la Porte portaient sur *les questions religieuses et économiques*. Ces questions dépassaient souvent en importance les négociations d'ordre politique. Nous nous arrêterons sur elles au chapitre consacré à l'intervention et à la diplomatie économique.

B) *La diplomatie française et l'Empire Ottoman.*

- 1) *Le rôle de la diplomatie française dans la conduite de la politique extérieure de la Turquie au XVIII^e siècle. — Les médiations de la France. — Jonction de la politique nordique et orientale.*

Le jour où François I^{er}, vaincu à Pavie, fit appel à Soliman le Grand contre Charles Quint, il fit plus que procurer à la France un allié utile : il fondait *un système politique*. Les ministres de France à Stockholm et à Constantinople conjuguèrent leurs efforts. A partir de ce moment, Versailles était situé à une

distance égale de la Suède et de la Turquie. L'alliance avec le Grand Turc fut, depuis, un des principes traditionnels de la politique française. Il faut pourtant remarquer qu'une alliance au sens strict et formel du mot — c'est-à-dire un pacte contenant des obligations réciproques et liant les deux parties — n'exista jamais. Néanmoins, il existait une communauté de vues et d'action diplomatiques. Les ministres de France à Constantinople étaient très écoutés, leurs avis et conseils étaient suivis « l'ambassadeur du Roi Très Chrétien qui réside à Péra comme dans sa capitale est le chef d'un véritable gouvernement éclairé, fort et respecté que tous les Turcs admirent » (1). Dans ces conditions, la diplomatie française obtenait à Constantinople des résultats qu'elle ne pouvait pas obtenir ailleurs. *Pour faire triompher les vues françaises en Orient, les ministres du Roi employaient non seulement les négociations directes mais aussi les bons offices et la médiation.* Comme nous le verrons au chapitre VIII, les médiations étaient au XVIII^e siècle plutôt des moyens d'action diplomatique, des moyens propres à servir la cause d'une alliance souvent agressive, que des moyens de solution des conflits internationaux.

Ainsi, en 1724, un conflit portant sur les territoires entourant la mer Caspienne opposait la Russie à la Turquie : les tribus des Lezguis, appartenant au rite sunnite, étaient en conflit avec les Georgiens et les Arméniens, encouragés par la Russie. Les relations se tendaient entre Moscou et la Porte et il y avait lieu d'appréhender une rupture. Le chancelier de Pierre le Grand, Golofkine, fit savoir à l'ambassadeur français à Moscou que le tzar éprouverait une extrême satisfaction si l'ambassadeur du Roi à Constantinople faisait accepter ses bons offices. Le Cardinal Dubois était ministre des Affaires Etrangères de la France, M. de Bonnac ministre à Constantinople. Dubois était persuadé qu'il était de l'intérêt de la France que la guerre n'éclatât pas entre la Turquie et la Russie. L'instruction qu'il envoya à M. de Bonnac contenait : « Il faut empêcher que le Grand Seigneur ne fasse de son agrandissement du côté de la Perse un objet si capital que cela ne l'engage à y porter toutes ses forces, parce que si les Turcs se livroient entièrement à l'attrait de quelque conquête en Asie, dont la conservation

(1) Bourgeois, *op. cit.* t. I, page 255.

serait très incertaine, l'Empereur cesseroit, dès lors, de les regarder comme capables de lui causer la moindre inquiétude et de le troubler dans ses desseins et dans les entreprises qu'il pourroit former au préjudice de la paix en Europe ; il s'ensuit que le principal soin de l'ambassadeur du Roi à la Porte doit être de faire en sorte que le Grand Seigneur ne prenne pas des partis qui délivrent la maison d'Autriche de l'appréhension d'être attaquée par les Turcs où qui la portent à faire peu cas d'eux ».

M. de Bonnac fit connaître au premier dragoman de la Porte, Gr. Ghika, les sentiments pacifiques du tzar et ceux de ses ministres. Ghika quitta l'ambassadeur pour retourner chez le Grand Vizir. Il y trouva le Grand Conseil assemblé depuis deux heures. Le Grand Vizir avait fait demander l'avis de l'assemblée. Toutes les voix avaient été pour la déclaration de la guerre. Elle était définitivement arrêtée quand le Grand Dragoman fit son apparition. L'apercevant, le Grand Vizir lui demanda d'où il venait. A sa réponse qu'il venait de l'ambassade de France et qu'il était chargé par l'ambassadeur de lui rendre compte en particulier de la conversation qu'il avait eue, le Grand Vizir, s'adressant en même temps au Grand Dragoman et à l'assemblée, s'écria : « dites tout haut tout ce que l'ambassadeur de France vous a dit. Tout le monde sait combien il est de nos amis et nous sommes persuadés qu'il ne nous donnera que de bons conseils ». Le dragoman raconta toute son entrevue avec M. de Bonnac. Son discours fini, le Grand Vizir se tourna vers l'assemblée et lui dit : « j'ai consenti à la guerre pour me conformer à votre avis. Vous venez d'entendre présentement le sentiment de l'ambassadeur de France, vous connaissez son impartialité et sa droiture ; je vous demande si, les choses étant telles qu'il me les a fait représenter, cet empire peut rompre avec le Tzar sur une simple proposition que l'ambassadeur fait voir n'être ni offensante, ni injurieuse à cet empire. Que vous en semble ? Je vous demande à nouveau votre sentiment ». L'assemblée, écrit M. de Bonnac, changeant tout à coup d'opinion dit qu'il ne fallait point rompre avec le Tzar, mais seulement faire des préparatifs pour la guerre, afin d'éviter la surprise et de faire cesser les justes inquiétudes que les troupes du Tzar qui grossissaient en Ukraine pouvaient don-

ner » (1). Quant à la médiation française, la Porte répondit immédiatement à M. de Bonnac que le Tzar ne pouvait prendre une meilleure voie pour prévenir les justes soupçons que son attitude antérieure avait réveillés. Le vizir témoigna à M. de Bonnac son désir de le voir intervenir. Ce que l'ambassadeur de France ne tarda pas de faire. Il prit part aux conférences qui se tinrent entre les commissaires turcs et le résident de la Russie. Dans son « Mémoire sur l'ambassade de France à Constantinople », M. de Bonnac a décrit dans tous leurs détails ces pénibles négociations ; il a fait ressortir les procédés multiples de la diplomatie orientale — la vénalité, les ajournements sans fin, les vœux et les assurances d'amitié sans lendemain — les interventions russes, enfin les efforts de la diplomatie française pour écarter toutes ces difficultés (2). Un traité de délimitation des possessions turques et russes en Asie, fut signé le 8 juillet 1724. Ce fut le premier traité que la Turquie signait grâce à l'appui de la France. Mais l'ambassadeur du Roi Très Chrétien fit observer que son intervention et ses démarches étaient plutôt la suite de la recherche que les deux parties intéressées en avaient faite que l'effet d'un ordre formel donné par son gouvernement. Or nous avons vu que l'instruction qui lui avait été adressée à Versailles l'engageait à cette démarche. Seulement, elle ajoutait que le Roi « consentait à ce que les deux parties intéressées connussent et fussent persuadées que son ambassadeur à la Porte a l'ordre formel de contribuer à leur conciliation et à leur satisfaction réciproque, mais que S. M. souhaite en même temps que les ministres des puissances de l'Europe qui se trouvent à Constantinople puissent croire que l'intervention de son ambassadeur, et ce dont il s'agit, est l'effet de la recherche et de la sollicitation des Turcs et des Moscovites et non pas d'aucun ordre formel que le Roi lui ait donné ». *La diplomatie française voulait donc cacher son jeu à l'Europe et exercer sous les aspects d'une simple médiation une intervention dont le but était de servir les intérêts de la politique générale de la France.*

La situation changea à partir de 1733. Les intrigues de Chauvelin et de Belle-Isle eurent finalement raison de la sagesse

(1) Lettre du marquis de Bonnac au comte de Morville, janv. 1724, reproduite dans l'appendice de l'ouvrage cité.

(2) Voir appendice : les procès-verbaux et les lettres de M. de Bonnac.

de Fleury. Il laissa « la jeunesse danser », suivre des traditions qui ne correspondaient plus à la réalité politique : la maison de Habsbourg était affaiblie ; pourtant, la guerre fut déclarée à l'Autriche. A ce conflit se greffait la guerre pour la succession au trône de Pologne. La lutte de Stanislas Leczinski contre l'Electeur de Saxe était la lutte de l'influence française contre l'influence russe en Pologne. Il fallait donc atteindre la Russie dont les troupes se dirigeaient vers Varsovie en vue d'installer sur le trône l'Electeur de Saxe. Mais par son éloignement, la Russie était invulnérable aux coups français. La diplomatie du Roi fit donc appel à son système établi par la trajectoire Stockholm-Constantinople. Elle essaya d'émouvoir la Suède et la Turquie. La Suède était affaiblie, la Turquie forte. S'autorisant des clauses du traité de Pruth (1711), selon lesquelles il était interdit aux Russes de s'immiscer dans les affaires de Pologne, le marquis de Villeneuve, ambassadeur du Roi auprès de la Sublime Porte, adjura Hékim-Zadé-Ali, grand vizir du sultan Mahmud, de pousser en Pologne les janissaires et de jeter sur la Russie les hordes tartares. La Porte réclama une garantie, celle qui lui avait été conseillée par Bonneval : un traité d'alliance stipulant des obligations réciproques et l'interdiction de conclure séparément la paix. Pendant l'été de 1734, M. de Villeneuve travailla à Constantinople à écarter cette condition. Il y parvint en invoquant le motif que la négociation d'un véritable traité engagerait de longs et difficiles débats, incompatibles avec les résolutions immédiates que commandait le danger imminent qui menaçait la Pologne. La Porte n'exigeait plus en octobre 1734, qu'une déclaration explicite appuyée par une lettre du Roi au Grand Seigneur. D'autre part, Bonneval servait indirectement la cause française : il réussissait à accorder la Turquie et la Suède. A ce moment-là, une faute fut commise par la diplomatie française. Elle négligea de mettre à profit les bonnes dispositions des Ottomans et essaya de regagner celles de la Russie : un émissaire secret fut dépêché, l'abbé Langlois, sous le nom de Bernardoni. Après maintes aventures qui donnent aux rapports diplomatiques de la Russie et de la France, pendant ces mois, l'aspect d'un roman, Langlois se glissa jusqu'au trône de la tzarine. Il fut cependant poliment éconduit. Six mois de perdus. Pendant ce temps, la Pologne dut accepter Auguste III. Le système politique français n'avait pas produit

l'effet espéré. L'opération avait réussi, mais faute de travail rapide, le malade est mort.

Ce ne fut pas la méthode de *Chauvelin* en 1737-1739. Ministre des Affaires Etrangères, il fit agir M. de Villeneuve et Bonneval. Il excita les Turcs à attaquer les Autrichiens pour réparer leur défaite de 1717-1718. Le plan de M. de Chauvelin fut facilité dans son exécution par l'Autriche elle-même qui se laissa glisser de la médiation qu'elle avait offerte à la Turquie et à la Russie, dans la guerre. Les Turcs étaient désabusés. Ils ne réagirent pas à l'occupation de Nisch par les troupes autrichiennes débordant de la Serbie. L'influence diplomatique de l'ambassadeur français ainsi que celle de M. de Bonneval, tirèrent les Turcs de leur torpeur. *M. de Villeneuve était devenu « l'âme des résolutions politiques du Divan ».* Il réglait à cette époque, les mouvements de la diplomatie ottomane. Bonneval anime leur armée, leur prodigue des conseils. Enfin, ils aident la Porte à obtenir des Autrichiens une paix prompte et inespérée : grâce à la médiation française, Belgrade fut cédée quoique les ottomans n'aient pas réussi à occuper l'importante citadelle. Le traité de Belgrade de 1739 fut, avec le traité de Vienne de 1738, les seuls traités qui aient valu — entre Utrecht et la Révolution — des avantages concrets à la France. Enfin, pour cimenter davantage son système politique, la France parvint à faire signer — sous sa dictée — un pacte de défense mutuelle entre la Turquie et la Suède (1740) ; c'était le premier traité de ce genre que les Turcs eussent conclu avec une puissance chrétienne.

M. de Choiseul fit jouer ce jeu de bascule en 1768. Il donna à M. de Vergennes, l'ambassadeur de France à Constantinople, l'instruction de pousser le Sultan à protester contre l'entrée des Russes en territoire Polonais. Mais c'était un travail qui devait être accompli avec beaucoup de prudence et d'habileté. Aussi, lisons-nous dans la dépêche que de Choiseul envoyait à son futur successeur : « Il faut donc vous garder de rien donner par écrit avant d'être sûr de votre fait, et vous ne le serez que quand, par des menées secrètes, vous vous serez aménagé des entretiens fréquents avec les ministres ottomans en crédit et que vous aurez réussi à échauffer leurs têtes avec enthousiasme ». Donc, toujours les bons vieux moyens : « S.M. pour parvenir à ce but, ne met pas de bornes à la dépense et vous

autorise à y employer l'argent que vous croirez nécessaire » (1). M. de Vergennes s'employa à fond. Il fut aidé par les intrigues des Russes qui essayaient de soulever contre la Porte le Monténégro et la Grèce. Le résultat fut que le Sultan déclara la guerre à la Tzarine. On vit même la Porte expliquer sa politique à l'Europe dans un manifeste où la plume du futur ministre de Louis XVI ne se devinait que trop.

Enfin, arrivé ministre des Affaires Etrangères, *M. de Vergennes déjoua en 1784 le plan de partage de l'Empire Ottoman entre la Russie et l'Autriche*. Nous sommes au lendemain de l'entrevue de Catherine II et Joseph II à Mohilev et du traité d'alliance austro-russe de 1781. La Russie annexe en son entier la Crimée. La tzarine et l'empereur n'attendaient que la riposte ottomane pour se jeter sur la Turquie, comme ils se sont jetés auparavant sur la Pologne. Mais la diplomatie française à Constantinople veillait. La Prusse la soutenait. M. de St-Priest, l'ambassadeur français près du Sultan, dicta à ce dernier la paix du 6 janvier 1784, qui laissait à Catherine II ses conquêtes mais déjouait les intrigues de Joseph II. Le partage de l'Empire Ottoman était écarté pour longtemps encore.

2) Un aspect inattendu : la diplomatie française à Constantinople et les aventuriers ; Bonneval, les barons de Tott, Disloway, M. de Valcroissant et le trône des Principautés, Marie Petit, Ferrières-Sauvebœuf.

Bonneval était « hautain, présomptueux, dominateur, le geste bref, le ton impérieux ou ironique... il redresse, ordonne ». Dans l'été de 1734, sa puissance touchait à son apogée « il était mandé journellement à la Porte, assistait aux conseils solennels et aux conférences secrètes des ministres ottomans ; ceux-ci ne prenaient aucune décision relative aux puissances chrétiennes sans le consentement de celui qu'ils avaient fait leur mentor diplomatique » (2).

Dédaigné et évité d'abord par les ministres des princes européens, il finit par se faire rechercher. Les diplomates sentaient la nécessité de se concilier cette puissante protection. On vit se présenter à l'audience de Bonneval les ministres des Etats secondaires d'abord, les ambassadeurs d'Angleterre et de

(1) Choiseul à Vergennes. Arch. du Min. des Aff. Etrang. Turquie, vol. 142.

(2) Vandal, *op. cit.*, page 229.

Hollande ensuite. M. de Villeneuve avait reçu des ordres formels d'éviter le commerce du renégat. Il comprit pourtant que cette attitude ne saurait être que défavorable à son action diplomatique près de la Porte. Aussi, mande-t-il à M. de Chauvelin le 28 juillet 1724 : « M. de Bonneval ne saurait plus être regardé comme un français qui est venu changer de religion en Turquie, mais comme un musulman qui a été élevé à la qualité de pacha et a beaucoup de part au Ministère ». Puis, sans attendre la réponse de Versailles, il se mit en relations avec Bonneval. Ils eurent plusieurs conférences aux environs de Constantinople. Le nouveau pacha avait gardé à son pays d'origine un certain attachement. Ses « Mémoires » et sa correspondance en témoignent. Il entendait pourtant servir fidèlement un nouveau maître qui lui accordait tout ce que les anciens lui avaient refusé. L'objectivité et la clairvoyance des mémoires diplomatiques adressés au grand vizir en sont la preuve. Le rapprochement entre eux ne produisit pas la confiance. M. de Villeneuve le détestait car Bonneval avait ouvert les yeux du grand vizir sur le caractère égoïste de la politique française. Le ministre de France se méfiait, en outre, du manque de réserve et de prudence de l'aventurier. Celui-ci avait fait de sa maison le rendez-vous du monde cosmopolite de Constantinople ; on y trouvait aussi bien des diplomates que des intrigants de la dernière espèce, riche moisson pour les services d'espionnage de la Russie et de l'Autriche.

Si Bonneval ne put pas être intégré et gagné complètement à la cause française, il la servit indirectement, en servant la Porte : en effet, une solidarité existait entre ses projets et les visées de la diplomatie française. Par ce canal, il collabora étroitement avec M. de Villeneuve pendant l'été de 1734. Ils dressèrent ensemble un plan diplomatique et militaire pour dégager la Pologne du péril russe. Nous avons déjà vu que la diplomatie de Versailles ne spécula pas à temps sur ce résultat diplomatique. Au cours des années qui suivent, la diplomatie française près de la Porte se propose d'amener la Turquie à confier à la France seule le soin de son salut. Elle parvint à ses fins après les déboires des armées ottomanes et la capitulation de Nisch (1737). Le baron de Tott quitte, le 17 juillet, le camp du Grand Vizir avec une lettre de ce ministre adressée à M. de Villeneuve et demandant la médiation du Roi. Seulement, à

ce moment-là, les sources de documentation diplomatique s'embrouillent. D'un côté, Bonneval dans une lettre du mois de janvier 1739 écrivait à son frère, en France : « Il n'y a que ce petit ambassadeur auquel je n'ai jamais pu m'accoutumer... Les deux ministres de Suède et de Prusse à la Porte sont témoins que c'est moi qui ai fait accepter la médiation de notre grand monarque, après l'avoir proposé de mon côté au grand vizir ». D'autre part, la guerre contre l'Autriche continuant, M. de Villeneuve songe à profiter du succès des Ottomans pour leur procurer une paix favorable. Bonneval, lui, rêvait de porter la guerre sur les terres de l'Autriche. Heureusement pour la diplomatie française, il s'aliène, par sa hauteur et son indépendance, la sympathie du grand vizir qui se montra de plus en plus disposé à écouter M. de Villeneuve. Pourtant, il fit, sur le terrain militaire, ce que l'ambassadeur du Roi faisait sur le terrain strictement diplomatique. Du point de vue de la politique générale, ils gagnèrent tous les deux à la Turquie et à la France les magnifiques conditions de la paix de Belgrade (1739).

La France lui en sut gré. Dans les années qui suivirent ce traité, nombreuses furent les lettres que l'ambassadeur de France à Constantinople remettait à Bonneval de la part de Versailles. Bonneval suivait pourtant la même ligne de conduite : il prétendait servir les intérêts de la France en imposant ses vues ; il resta attaché jusqu'à la fin de sa vie à l'idée d'une alliance formelle entre la France et la Turquie, alliance qui fut, par ses soins, remise maintes fois sur le tapis, mais jamais réalisée. Enfin, au mois de mars 1747, Bonneval, malade, ne lut pas tout de suite la lettre que l'ambassadeur de France lui porta au lit ; son histoire finit sur une lettre non décachetée et non déchiffrée ; à en croire l'historien allemand Hammer, cette lettre lui accordait l'autorisation de rentrer en France. Il mourut pendant la nuit sans l'avoir lue.

Les barons de Tott, père et fils, n'avaient de l'aventurier que leur origine et le goût des voyages. Français de Tott s'approche cependant de Bonneval : il offrit ses services au sultan, continuant la tradition de l'illustre renégat.

Son père, gentilhomme hongrois, avait quitté la Hongrie après l'avortement de l'insurrection de Rakoczy (1711) et vint en France où il entra dans l'armée. Seulement, on trouva à Versailles que grâce à sa connaissance de l'Europe orientale, il pou-

vait rendre à la France d'autres services que d'instruire une compagnie de mousquetaires. Aussi, lorsqu'on s'aperçut que la Russie victorieuse se préparait à obtenir par des négociations non seulement l'Azov, mais aussi le droit de navigation dans la mer Noire pour ses vaisseaux de guerre et ses navires de commerce, Versailles fit travailler sa diplomatie de deux manières. Il envoya d'abord des instructions à M. de Villeneuve, lui prescrivant d'employer « tous les ressorts imaginables pour que les Moscovites ne puissent obtenir dans la mer Noire une liberté de navigation qui s'étendrait bientôt jusqu'à la Méditerranée ». A la fin de 1736, Versailles fit plus : il envoya à Constantinople le baron de Tott qui s'était déjà signalé par une mission auprès du Khan des Tartares. Tott devait se mettre aux ordres de M. de Villeneuve pour toutes les missions qui exigeaient une connaissance approfondie des mœurs orientales, du secret et de la célérité, et que l'ambassadeur ne pouvait remplir lui-même sans exposer son caractère représentatif. Un duel s'était ouvert entre la diplomatie autrichienne et la diplomatie française. Il s'agissait de faire triompher en Turquie la diplomatie de Versailles ou celle du Hofburg. On voit alors les deux diplomaties organiser des missions volantes destinées à les représenter auprès du vizir, dans ses continuels déplacements. L'Autriche envoie M. de Talman. La France envoie Tott et Delaria, le premier drogman de l'ambassadeur de France à Constantinople. Seulement, cette mission, quoiqu'elle fût de grande importance, ne revêtait pas un caractère officiel, solennel. Elle ne pouvait pas revêtir un caractère officiel car l'Autriche avait déjà réussi à imposer sa médiation (1). Elle avait comme but de veiller par tous les moyens à ce que les vues françaises triomphassent. Par tous les moyens : on voit les deux agents français s'habiller en Turcs pour ne pas éveiller les soupçons, rejoindre l'armée ottomane à Babadag (dans l'actuelle Dobrogea roumaine, dans la région de l'embouchure du Danube). « Là, assis sur des carreaux de brocart ou de velours, enveloppés de la vapeur odorante des narguillés, roulant entre leurs doigts le chapelet aux grains d'ébène ou de santal, le grand vizir, son Kiahia, les chefs de la milice, les principaux dignitaires discutaient gravement des intérêts de l'empire, traitaient la paix prochaine, écoutaient les communi-

(1) Sur les dessous de cette médiation, voir le chapitre VIII, 2^e section.

cations des différentes Cours et discutaient leurs réponses... Depuis quelque temps ils exagéraient encore la gravité et le mystère qui leur étaient naturels. C'est qu'ils sentaient s'accumuler sourdement autour d'eux les défiances et les colères de l'armée ; ils comprenaient que toute nouvelle donnée prématurément risquait de déterminer les troupes, énervées par l'oisiveté, mécontentes des négociations, à tourner contre leurs chefs une ardeur qu'on laissait inactive. Craignant à toute heure une sédition qui eût mis en péril leur pouvoir et leur vie, ils n'épargnaient aucun soin pour dissimuler leurs desseins » (1). On comprend facilement que dans de telles circonstances la diplomatie occidentale n'avait pas beaucoup de chances de succès. Notons, en outre, qu'il s'agissait de faire échouer la médiation autrichienne et la remplacer par une médiation française. Le hongrois Tott ainsi que Delaria, étaient familiers avec les hommes, les mœurs et la diplomatie de l'Orient. Ils procédèrent en conséquence. Pour s'emparer de l'esprit des ministres, ils s'attachèrent à gagner les confidents. Parmi eux, un renégat hongrois, Ibrahim Effendi — auxiliaire du grand drogman de la Porte. Ils eurent bientôt dans tout le camp des amis. Ceux-ci leur donnaient des avis et leur facilitèrent l'abord du Kiahia Osman, qui avait une très grande influence sur l'esprit du grand vizir. Dans ces entrevues, ils insistèrent sur l'article de la Mer Noire. Les hauts fonctionnaires turcs les écoutaient avec bienveillance mais avec réserve. Tott et Delaria remportèrent finalement le succès : les intelligences secrètes qu'ils s'étaient assurées agirent ; ils furent aidés, peut-être, par Bonneval — selon ses mémoires, confirmés par ses vues politiques — et surtout par l'attitude agressive du soi-disant médiateur, l'Autriche. Le Grand Vizir, désabusé, ne songea plus qu'à la France ; en juillet 1737, Tott quittait le camp du Grand Vizir avec une lettre sollicitant la médiation du Roi de France. L'envoyé de Babadag mourut en 1756, en France.

François de Tott, le fils du précédent, suivit la même voie. Il entra d'abord dans l'armée. Mais l'Orient l'attirait. Il fut le secrétaire de M. de Vergennes à Constantinople, où il suivit son père, colonel dans l'armée et attaché à la mission. François de Tott apprit le turc et fut envoyé en mission auprès du Khan

(1) Vandal, *op. cit.*, page 280.

des Tartares de la Crimée (1767). A cette occasion, il ne se contenta pas de limiter ses attributions aux questions économiques et privées de ses nationaux. Il incita les Tartares contre les russes et prit part au rétablissement d'un Khan qui leur était opposé. Cette activité ne tarda pas à l'obliger à se réfugier à Constantinople. C'est alors que Mustapha III, le sultan qui demandait des astrologues et des conseils de gouvernement à Frédéric II, le prit à son service et le chargea de reformer l'artillerie, le génie et la marine ottomane. François Tott força, en 1770, par ses mesures de défense, la flotte d'Orlof à renoncer à attaquer les Dardanelles, qu'il fortifia de 1773 à 1775. Il se maintint tout le temps dans les vues de la France. Il voyagea ensuite en Orient. Il écrit les « Observations sur les Turcs et les Tartares » qui contiennent des pages très documentées sur les Fanariotes et leur vie à Constantinople. Comme nous le verrons plus loin, Tott n'était pas le seul à aspirer à une telle situation. Entre autres, Pierre-Robert de Bassemont, colonel du génie, anciennement au service du Portugal, avait les mêmes antécédents militaires que Bonneval. Pourtant, il ne réussit pas à jouer un rôle comparable à celui du fameux renégat. Rentré en France en 1776, Tott fut chargé de l'inspection générale des consulats de la Méditerranée. Maréchal de camp en 1781, commandant de la forteresse de Douai au moment de la Révolution, celui qui continua l'œuvre de Bonneval en Turquie mais qui eut un meilleur sort que le sien, devint suspect en 1790, s'enfuit et meurt sur la terre de ses ancêtres dans le comitat de Vas (Hongrie), en 1793.

Disloway était, lui aussi, hongrois. C'était un magnat, ami de François Rakoczi. En mai 1732, M. de Villeneuve reçoit une lettre de sa part. On lui rapporte qu'il existe un pays étendu et presque inhabité, situé sur les confins de la Hongrie et de la Transylvanie et dépendant de la Valachie et de la Moldavie. Il s'agissait d'un territoire fertile et propre à fixer un grand nombre de colons qui quitteraient la Hongrie et la Transylvanie, mécontents du régime des Habsbourg. Disloway déclare avoir bien préparé le terrain : il a beaucoup d'amis et de relations en Hongrie et en France, il s'était entendu avec les princes de la Valachie et de la Moldavie. Il avait déjà présenté une proposition à la Porte. Le nouvel Etat devrait servir de rempart à l'Empire Ottoman contre l'Autriche. La Porte — selon son habi-

tude — avait écouté avec bienveillance mais finalement avait ajourné la réponse. C'est pourquoi il s'adressait maintenant à l'ambassadeur de France. Il connaissait son prestige près de la Porte. Il demandait la protection du Roi de France pour fonder un Etat — dont le trône lui reviendrait — mais qui servirait les desseins de la politique française en Orient ; l'échec de la Maison d'Autriche. La position géographique de ce territoire « sur les confins de la Hongrie et de la Transylvanie et dépendant de la Valachie et de la Moldavie » est impossible à déterminer. Un fait est digne d'être retenu : *on trouve en plein XVIII^e siècle une tête chaude et un ambitieux qui veut fonder un Etat avec les sujets d'un grand empire traditionnel et avec les territoires des deux principautés dont les princes régnants étaient imposés aux pays par le sabre turc.* La seule garantie aurait été le patronage de la France. De ce point de vue, l'idée n'était pas nouvelle. L'idée d'un Etat chrétien catholique, dévoué à la France, ami de la Turquie et incorporant la Transylvanie, la Moldavie et la Valachie, s'était déjà fait place dans les projets des diplomates français. Il était question, vers le milieu du XVI^e siècle, de faire monter sur le trône de la Transylvanie un prince d'Orléans. Ensuite, l'élection d'Henri d'Anjou au trône de Pologne n'était dans la pensée de Versailles que la suite du projet de constituer dans l'Orient européen le royaume désiré. M. de Villeneuve envoie le projet Disloway à Paris, accompagné d'arguments peu favorables au magnat. Notons, pourtant, qu'il le prend en considération. Au mois de décembre 1732, le ministère de Fleury répond : il trouve le projet chimérique mais au cas où il réussirait, la France serait disposée à accorder au nouvel Etat la même protection qu'elle accorde à tous les Etats dont les sujets sont catholiques. Le projet Disloway resta enterré dans les documents des Affaires Etrangères.

Mais ce que Fleury n'a pas accepté de faire en 1732, M. de Choiseul essaya d'une manière détournée de le réaliser en 1769-1771. Il existait à cette époque en France, l'idée que l'Orient chrétien et les principautés moldo-valahes offraient aux gentilshommes occidentaux maintes occasions d'arriver en peu de temps maîtres de ces Etats, appartenant à l'immense et peu connu, par les Turcs eux-mêmes, Empire Ottoman. A la suite d'une aventure galante avec la princesse de Condé, le comte de Bussy-Rabutin, le cousin de Madame de Sévigné, était parti

tenter sa chance en Orient, « se faire pendre chez le Grand Turc », comme on disait alors. Il était arrivé en Transylvanie où sa bravoure et sa cruauté sont restées célèbres dans les chroniques. Les faits de M. de Polignac ainsi que ceux du marquis de Béthune ont fait retentir longtemps les Carpathes (1). Ceux qui revoyaient leur patrie racontaient mille choses merveilleuses. Le Grand Condé les appelait à Chantilly et les priait de lui raconter leurs aventures. Bref, tenter sa chance en Orient, c'était jusqu'à la Révolution, ce que fut après 1840 « tenter sa chance en Amérique ».

D'autre part, *les affaires de Pologne, leur jonction avec la politique turque, faisaient les ministres des Affaires Etrangères voir dans tous les gentilshommes français qui partaient pour l'Orient, des éventuels agents ou informateurs de la diplomatie française.* Souvent, ils leur confiaient une mission, au début anodine, par la suite de plus en plus importante. Tout dépendait de la manière dont ils s'étaient acquittés de leur première mission. Ces missions tout à fait hasardeuses s'expliquaient par le manque de moyens de locomotion et de correspondance. C'était une heureuse circonstance et un vrai hasard pour un ministre des Affaires Etrangères du temps que le fait d'avoir à sa disposition, dans différentes villes d'Europe, des hommes qui lui soient dévoués ou tout au moins attachés au pays par les liens du sang. C'est grâce à ces circonstances que M. de Valcroissant fit de la diplomatie.

M. de Valcroissant n'appartenait pas à une grande famille de France. Il s'était essayé à la diplomatie à partir de 1754. Il avait été chargé d'une mission secrète en Russie ; grâce à Best-joucheff, cette mission finit dans la prison de Schlüssebourg (2). On ne retrouve plus sa trace jusqu'en 1770, date à laquelle on le retrouve à Belgrade d'où il informait M. de Choiseul sur les mouvements de l'armée russe qui occupait les Principautés. C'est probablement de ce temps, où il était astreint à se documenter sur les Principautés et sur la marche des affaires en Turquie, que date la résolution de Valcroissant : monter sur le trône d'une des Principautés. Les intrigues et les projets de partage travaillaient toute l'Europe nordique et orientale. La Po-

(1) Voir Langsdorff « La Transylvanie depuis la fin du xvii^e siècle jusqu'à 1849 », dans la *Revue des Deux-Mondes*, juin 1849.

(2) Voir Vandal « Louis XV et Elisabeth de Russie ».

logne et l'Empire Ottoman formaient le butin à s'arracher. La diplomatie française tâchait de déjouer les desseins des Russes, des Prussiens et des Autrichiens. *Les Principautés formaient le vestibule, parfois le théâtre et souvent le refuge des intrigues. La diplomatie française y employait des hommes de la même trempe que Valcroissant : M. de Chateaufort, La Roche, Simian, Ruffin. Ceux-ci aidaient les confédérés polonais, informaient la Porte et les ambassadeurs français et ne manquaient pas de monter les moldo-valahes contre les Moscovites.* Après la défaite du corps d'armée que commandaient les comites Potocki et Krasinski, les confédérés passèrent la frontière et demandèrent à participer, contre Moscou, à la guerre qui maintenant s'était déclanchée entre Russes et Ottomans. C'est à ce moment-là que M. de Valcroissant écrit à M. de Choiseul, lui demandant l'autorisation de former un corps d'armée turco-polonais et de lutter contre la Russie (1). M. de Choiseul, qui le connaissait, approuva sa demande et donna l'ordre à M. de St-Priest, ministre de France à Constantinople, de se mettre en relations avec lui. M. de Choiseul engagea M. de St-Priest à soutenir près de la Porte l'action de M. de Valcroissant. En août 1770, M. de Valcroissant est à Varna (actuellement port de Bulgarie à la Mer Noire). Il forge d'innombrables plans stratégiques et diplomatiques qu'il discute ensuite avec les chefs polonais et dont il fait communication sans cesse à M. de Choiseul, à M. de St-Priest et au Grand Vizir qui était encore avec ses armées — comme en 1736 — à Babadag.

Conformément aux instructions qu'il avait reçues à Paris, l'ambassadeur de France à Constantinople propose à la Sublime Porte — par sa lettre du 17 octobre 1770 — la formation d'un corps de Polonais, de Roumains (Valahes, Moldaves et Transylvains) et de Hongrois. Ce corps d'armée, mis sous le commandement de M. de Valcroissant, aurait comme mission de passer le Danube en Valachie et de combattre les Russes. *M. de St-Priest demande à la Porte un firman pour M. de Valcroissant. Il écrit en même temps à celui-ci : « si cette proposition sera agréée, vous aurez, Monsieur, une belle carrière à parcourir ».* Dès qu'il reçut la lettre, notre aventurier considère l'affaire déjà arrangée. Il écrit en ce sens à M. de Choiseul. Mais

(1) Voir Documentele Odobescu.

le firman n'arrive pas. Alors, M. de Valcroissant adresse mille plaintes à l'ambassadeur. En même temps, il lui mande qu'il n'est pas d'accord avec celui-ci en ce qui concerne le rang qu'il devait occuper en Valachie. En effet, M. de St-Priest envisageait de faire de M. de Valcroissant un aide de camp du Voïevode roumain Manolaké Roset. Or M. de Valcroissant veut lutter sous le titre sonore de « général-commandant de la République Polonaise Confédérée ». Alors M. de St-Priest se fâche. Il gardera cette attitude jusqu'à la fin. Le « Général-Commandant » s'en plaint à M. de Choiseul.

Pendant ce temps, le firman du Sultan arrive : il ordonne à M. de Valcroissant de rejoindre le camp du Grand Vizir et d'attendre ses ordres. Mais notre héros n'y pense même pas. Il redouble les interventions et finalement nous apprenons que le corps d'armée est en voie de formation (1). Il attend le Grand Dragoman de la Porte qui devait rejoindre le camp du Grand Vizir. Finalement, Constantinople accorde un firman aux Confédérés. Ils ont la permission de participer à la lutte contre les Russes.

Pendant ce temps, M. de Valcroissant écrit sans cesse. Dans les lettres qu'il adresse à M. de Choiseul, il propose des plans diplomatiques selon lesquels la Turquie, la Hongrie, la Pologne et les Principautés devraient être organisées sur de nouvelles bases. M. de Choiseul lit toutes ses lettres. Mais il ne sait quoi en penser. Il écrit, le 13 novembre 1770, à M. de Saint-Priest : « *M. de Valcroissant périra ou rendra des services importants à la Porte. C'est là son horoscope, qu'il devienne prince de Valachie ou non, je ne lui écrirai plus tant qu'il sera sur le Danube* » (2). Et cela non parce qu'il ne prête pas attention à l'activité de M. de Valcroissant mais parce qu'il craignait que ses lettres ne fussent interceptées.

Ce qu'il faut retenir est le fait que M. de Valcroissant avait réussi à convaincre le Ministre des Affaires Etrangères, qu'il lui était possible de monter sur le trône de la Valachie. Par sa lettre du 24 janvier 1771, M. de Choiseul se montre disposé à lui accorder une subvention de 36.000 francs par an si M. de Saint-Priest est d'avis que l'aventurier puisse faire quelque chose d'efficace.

(1) Documentele Odobescu. Lettre du 5 septembre 1770.

(2) Documentele Odobescu. Suplîm. I. Vol. I, page 822.

Le 30 novembre, M. de Valcroissant écrit à M. de St-Priest qu'il part avec la Confédération de Bar en Valachie, et cela malgré tous les ordres contraires du Sultan. Pour toute réponse, l'ambassadeur lui ordonne de rentrer à Constantinople. Au lieu de le faire, l'aventurier va à Silistra où il est reçu en audience par le Grand Vizir, et à Rusciuk (port sur le Danube) où il voit le Khan des Tartares. On lui promet tout le concours possible pour le recrutement du corps envisagé. Mais les musulmans ne font toujours rien. Les Russes, eux, font des incursions; « quant à nous, nous fumons la pipe et nous prenons du café, aussi honteusement qu'il est possible de dire ». Et il attaque tout le temps dans ses lettres à M. de Choiseul, le voïevode de la Valachie, qui lutte pourtant à côté du pacha de Vidin contre les Russes. De son côté, M. de St-Priest s'emploie à discréditer notre homme près de M. de Choiseul. Voyant qu'il n'y avait rien à faire du côté du Danube, M. de Valcroissant ébauche d'autres projets. Il était maintenant à Rusciuk où il avait fait venir son frère, ainsi que *le Chevalier de St-Aulaire*. Ils attaqueront dans les Carpathes, à Brasov, avec un corps de volontaires. Ils devaient conjuguer leurs efforts avec ceux de Dumouriez qui luttait en Pologne. Il écrit là-dessus à M. de St-Priest, à M. de Choiseul, à M. de Monteynard, le ministre de la guerre. Inutilement, car Choiseul lui-même avait perdu toute confiance dans les dires de son compatriote. Alors, M. de Valcroissant perd toute patience et s'en va insister auprès des différents pachas qui avaient pris position contre les Russes. *Plus d'un roumain serait surpris d'apprendre qu'un aventurier français, en relations avec un grand ministre des Affaires Etrangères de la France, remontait en 1771 le cours du Danube, longeant ses rives verdoyantes et s'entretenait de la politique, formant des plans qu'il présentait aux commandants des armées ottomanes à Cernavoda, à Vidin et à Mehadia. Et cela, tout en critiquant le prince régnant de la Valachie dont il brigait le trône.* La disgrâce du duc de Choiseul coupe à M. de Valcroissant tout espoir d'action autonome. Il se résigne alors à déclarer au successeur de M. de Choiseul — le duc d'Aiguillon — qu'il serait heureux de servir dans l'armée impériale de l'Autriche. L'a-t-il fait ? Quelle fut sa fin ? Les documents qui ont été conservés ne nous le disent pas. Ils nous révèlent pourtant l'aspect le plus significatif de la vie de M. de Valcroissant : celui qui représente

l'esprit de l'époque. L'esprit de l'aventure trouvait ses voies surtout en Orient. Il faisait agir l'épée aussi bien que l'intrigue diplomatique. (Sur Marie Petit et sur Ferrière-Sauveboeuf, v. page 314 et suivantes).

En dehors des documents et des ouvrages cités à la Bibliographie générale à la fin du volume :

« RECUEILS D'ACTES INTERNATIONAUX DE L'EMPIRE OTTOMAN ». Paris, 1897. — « NOUVELLES DESCRIPTIONS DE LA VILLE DE CONSTANTINOPLÉ AVEC LA RELATION DU VOYAGE DE L'AMBASSADEUR DE LA PORTE OTTOMANE ET DU SÉJOUR A LA COUR DE FRANCE ». Auteur anonyme. Paris, 1721. — ABRUKVIST (H.) : « Ein türkisches Dragoman. — Diplom aus dem vorigen Jahrhundert ». Upsala, 1894. — AUBIGNY (d') : « Un ambassadeur turc à Paris, sous la Régence ». *Revue d'Histoire diplom.*, 1889, I, p. 78 ; II, p. 200. — BARBIER : « Journal historique et anecdotique du règne de Louis XV ». BONNAC (Marquis de) : « Mémoire historique sur l'ambassade de France à Constantinople ». Paris, 1894. — BAREILLES (Bertrand) : « Les Turcs, ce que fut leur Empire ». Paris, 1917. — BONNEVAL (Cte Claude Alexandre de) : « Mémoires » (Turquie). Paris, 1806, 2 volumes. — BONNEVILLE de MARSANGY (L.) : « Le chevalier de Vergennes ». Paris, 1894, 2 volumes. — GANEM (Halil) : « Les sultans ottomans ». Paris, 1902, 2 volumes. — HAMMER-PURGSTALL : « Geschichte des osmanischen Reiches ». Pest, 1827-35, 10 volumes. — HERBETTE (M.) : « Une ambassade turque sous le Directoire ». Paris, 1902. — IORGA (N.) : « Formes byzantines et réalités balcaniques ». Paris, 1922. — « Geschichte des Osmannischen Reiches ». Gotha, 1911. — « Le caractère commun des institutions au Sud-Est de l'Europe ». Paris, 1929. — LA JONQUIÈRE : « Histoire de l'Empire Ottoman ». Paris, 1881, 2 volumes. — MUNIR PACHA (Salih) : « Louis XVI et le Sultan Selim III ». *Revue d'Histoire diplomatique*, 1912, IV, p. 516. — « Bonneval-Pacha, son influence sur les relations extérieures de la Turquie ». *Revue d'Hist. diplom.*, 1907, III. — MAHMED EFFENDI : « Relation à la Cour de France en 1721 ». Traduction M. de Fiennes. Paris, 1724. — OHSSON (Ignace Muradgea d') : « Tableau général de l'Empire Ottoman ». Paris, 1788-1791, 7 volumes. — ROUSSEAU (Louis) : « Les relations diplomatiques de la France et de la Turquie au XVIII^e siècle ». Paris, 1908, 1700-1716. — SAINT-PRIEST : « Mémoire sur l'ambassade de France en Turquie ». Paris, 1878. — SOREL (A.) : « La question d'Orient au XVIII^e siècle ». Paris, 1878. — VANDAL : « Une ambassade française en Orient sous Louis XV ». Paris, 1887. — « Correspondance du marquis de Villeneuve avec Louis XV et ses ministres. Mémoires. Notes ». Biblioth. Nle, Mss fr. 7177 et 7199. — « Le pacha Bonneval ». Paris, 1885. — « Molière et le cérémonial turc à la Cour de Louis XIV ». *Revue d'Histoire diplomatique*, 1888.

Sur les Fanariotes et les Principautés :

FILITTI : « Rôle diplomatique des Fanariotes de 1700 à 1821 ». Paris, 1901. — IONESCU GION : « Din Istoria fanariotilor ». Bucarest,

1891. — IORGA (N.) : « Roumains et Grecs au cours des siècles ». — « Les voyageurs français dans l'Orient européen du xv^e au xviii^e siècle ». Paris, 1928. — « Histoire des Roumains et de leur civilisation ». Paris, 1920. — TOTT (de) : « Observations sur les Turcs et les Tartares ». Amsterdam, 1784-5, 2 volumes. — URÉCHIA (V.-A.) : « Histoire des Roumains ». — WILKINSON (William) : « An account of the principalities of Walachia and Moldavia with various political observations relating to them ». London, 1820. — XENOPOL : « Histoire des Roumains ». Paris, 1896. — ZALLONY (Marc-Philippe) : « Essais sur les Fanariotes ». Marseille, 1824.

Sur Monsieur de Valcroissant :

« DOCUMENTE PRIVATOARE LA ISTORIA ROMANILOR » (Colectia Odo-bescu-Hurmusachi Suplim. I, vol. I). — DUMOURIEZ : « Mémoires ». — IONESCU GION : « Din istoria fanariotilor ». Bucarest, 1894. — PRINCE DE LIGNÉ : « Mémoires ». — RAMBAUD (Alfred) : « Histoire de Russie », page 443. — SAINTE-BEUVE : « Causeries du Lundi », tome V. — VICTOR DU BLED : « Le Prince de Ligne et ses contemporains ». Paris, 1890. — VANDAL (A.) : « Louis XV et Elisabeth de Russie ».

CHAPITRE VIII

LES RAPPORTS DIPLOMATIQUES AUTRES QUE LES NÉGOCIATIONS ORDINAIRES

VUE D'ENSEMBLE

Interventions, bons offices, médiations, congrès et traités

La vie internationale n'était pas limitée, sous son aspect politique, au XVIII^e siècle, aux négociations ordinaires des diplomates. Elle dépassait souvent ce cadre restreint.

Les interventions, les bons offices, les médiations et les congrès impliquent la mise en jeu d'autres moyens que ceux employés ordinairement par les ministres des Affaires Etrangères et par leurs agents.

Conformément à notre point de vue spécial, nous allons nous occuper de ceux de ces procédés qui ont trait à la diplomatie, envisagée comme instrument de la politique générale.

Nous négligerons *les congrès*. Au XVIII^e siècle, les congrès sont, le plus souvent, des aspects statiques du travail diplomatique. On est encore loin des grandes assises internationales qui édictent des règles de droit. Les principes du Droit des Gens sont forgés dans la lutte (1). Le poids des alliances impose parfois leur respect : « la Neutralité Armée » de 1780 défendit le principe de la liberté de la haute mer contre les empiètements anglais. On pourrait avancer que les congrès ne font généralement, au XVIII^e siècle, que constater des situations de fait. Lorsqu'ils prennent de nouvelles attitudes, ils ne font que consacrer des vues politiques arrêtées déjà le plus souvent par les délé-

(1) Voir G. Gidel « Le droit inter. pb de la mer. », t. T, pages 127-200.

gués dans leurs conciliabules préparatoires ou par les cabinets. Quant à leur évolution générale, nous renvoyons à ce que nous avons dit sur le traité de Westphalie, ainsi qu'aux traités classiques et modernes de diplomatie, cités dans la bibliographie de l'ouvrage (1).

L'intervention est au contraire un moyen de politique active. Elle fut maintes fois l'instrument et le prologue d'une politique d'agression. « Les bons offices et la médiation sont autant de moyens pacifiques de résolution des conflits internationaux, et à ce titre on doit les tenir pour autant de procédures diplomatiques anormales, accidentelles »(2). C'est le jugement porté sur les bons offices et la médiation par un auteur moderne, jugement qui est d'ailleurs parfait pour l'actuel état de choses et pour ce que les deux institutions étaient déjà pendant la seconde moitié du xix^e siècle.

Nous tâcherons de montrer qu'au xviii^e siècle les bons offices et la médiation servaient plutôt une autre cause que celle de la paix, ou tout au moins que les Etats qui offraient leurs bons offices et leur médiation envisageaient avant tout des avantages pour eux-mêmes et pour leur système politique, que la paix pour les autres et l'intelligence internationale.

Pour faire un tour complet d'horizon de la diplomatie au xviii^e siècle, il faudrait parler, en outre, des résultats de la négociation diplomatique, des *traités* et de leurs différentes combinaisons (Traités de paix et traités d'alliance — officiels ou secrets — traités de subsides, pactes de famille, traités d'annexion, de cession et d'échange de territoires, etc...), ainsi que des instruments qui les constataient. C'est toute l'armature diplomatique traditionnelle que le xviii^e siècle avait hérité des siècles précédents, et qu'il ne changea presque en rien. Cette étude dépasserait le cadre que nous nous sommes proposé. Nous nous contenterons d'en faire mention et de renvoyer aux recueils de traités, aux traités d'histoire diplomatique, aux traités classiques de droit diplomatique (Wicquefort, Garden, etc...) et en général à tous les ouvrages cités à la fin du Chapitre I, première partie, ainsi qu'aux ouvrages cités à la fin du présent essai. Quelques recherches de « diplomatie » pourraient compléter avan-

(1) Voir chapitre I, 1^{re} partie et les ouvrages cités à la bibliographie générale.

(2) R. Genet « Traité de droit diplomatique », t. III, page 540.

tageusement la documentation en la matière. Nous avons signalé pourtant le nouvel esprit des traités d'Utrecht (1). Nous aurons l'occasion de voir comment la Révolution l'amplifia et en tira les conséquences pratiques.

PREMIÈRE SECTION

L'intervention au XVIII^e siècle

I. — GÉNÉRALITÉS. — CAUSES DES INTERVENTIONS AU XVIII^e SIÈCLE

Dans la terminologie du Droit des Gens, le mot intervention désigne l'ingérence d'un Etat dans les affaires intérieures ou dans les relations extérieures d'un autre Etat.

Le Droit des Gens moderne condamne en principe l'intervention. Beaucoup d'auteurs parlent même d'un principe de non-intervention. Cependant, trop souvent, la pratique des nations s'est montrée — en tous temps — contraire aux déductions des juristes. Au XVIII^e siècle, on peut rencontrer des interventions plus ou moins avouées, commises pour des motifs plus ou moins légitimes.

Au Moyen-Age et au début de l'époque contemporaine, l'intervention puisait ses sources doctrinaires et sa force dans la religion.

Le XI^e siècle connaîtra « l'intervention d'humanité ». L'origine et le développement de cette idée se relie à l'histoire de la Question d'Orient : les excès commis par le gouvernement turc conduisent la diplomatie à l'application timide de cette nouvelle doctrine. Pendant ce temps, les juristes l'assoient sur des bases solides.

Au XVIII^e siècle, l'idée religieuse ne conduira plus les interventions. On verra souvent le Roi de France intervenir en faveur des musulmans contre les chrétiens. L'« intervention d'humanité » était encore une théorie vague. Sans doute, Grotius, Vattel, Puffendorf avaient déjà enseigné que tout peuple

(1) Voir Chapitre I de la II^e partie.

peut légitimement recourir aux armes pour combattre la tyrannie dans un Etat voisin ; mais leur théorie manquait de consistance. Ils l'appuyaient sur des exemples tirés de l'antiquité grecque. Ces exemples avaient d'ailleurs un caractère plutôt moral que juridique.

Au XVIII^e siècle, l'intérêt politique prime tout. C'est la « *causa efficiens* » de presque toutes les interventions, indifféremment des motifs invoqués. Il reste entendu que les mêmes intérêts guidèrent la politique des interventions au XIX^e et au XX^e siècle. Mais jamais ils ne le firent aussi brutalement qu'au XVIII^e siècle. Notons à cette occasion, que si, pendant le XIX^e siècle les interventions continuèrent dans l'Empire Ottoman, elles ne revêtèrent plus le caractère marqué de conquête qu'elles avaient pendant le XVIII^e siècle. En outre, l'intervention des Puissances en Orient prend un caractère spécial : elle devient collective. Les ambitions des Puissances se neutralisent par leur participation commune. Les Puissances exerçaient leur intervention selon les principes arrêtés dans les traités et se conformaient aux prescriptions du Droit des Gens en ce qui concerne cette matière (1). Rien de tout cela pendant le XVIII^e siècle. La diplomatie des « despotes éclairés » ne s'embarrassait pas de scrupules. L'Histoire de la Pologne à elle toute seule suffit à illustrer nos dires. L'Histoire de la Question d'Orient fournit une démonstration supplémentaire. Au XVIII^e siècle, les interventions étaient pour les Etats forts un instrument de domination sur leurs voisins faibles. Elle suppose donc l'existence d'une hiérarchie entre les Etats.

Le principe de l'équilibre politique était le régulateur : il limitait les interventions et lorsqu'il n'y réussissait pas, il en faisait partager les profits.

Nous verrons plus loin que l'intervention se cachait parfois sous le masque bénin de la médiation.

II. — CIRCONSTANCES, CAS, MOTIFS ET PROCÉDÉS

L'Orient et la Pologne sont au XVIII^e siècle les terrains classiques des interventions. Elles commencent, en Orient, avec la décadence de la Turquie. Le premier élément est donc indis-

(1) Voir Kebedgy, *op. cit.*, page 103,

cutablement la force. La force diminuée des Turcs après le siège de Vienne (1683) et la force des Puissances qui l'encerclent, surtout de l'une des Puissances, la Russie, toujours en progrès.

Les circonstances favorables sont les suivantes : 1° La constitution multicolore de l'Empire Ottoman. Les peuples vaincus, incorporés à l'Empire du Grand Turc, avaient gardé leur constitution ethnique. Ils sont pourtant considérés comme des groupements inférieurs et subordonnés à la Porte ; 2° Les vexations, les injustices suivies de mauvais traitements, parfois les atrocités, dont les populations chrétiennes sont souvent victimes de la part des musulmans et de leurs agents ; 3° la communauté de religion et de race entre ces populations et celles des Puissances en général, de la Russie spécialement. Cette dernière circonstance constitue l'élément de liaison entre les termes du problème.

La forme la plus ancienne et en même temps la plus bénigne de l'intervention diplomatique européenne dans l'Empire Ottoman est la Capitulation. La matière est trop connue pour nous attarder sur elle. Rappelons seulement que primitivement *les capitulations* furent des privilèges, des concessions gracieuses consenties par les sultans aux membres de certaines nations. Les bénéficiaires de ces concessions demeuraient, même en territoire turc, sous la seule autorité et juridiction de leur Etat. De concessions gracieuses, les Capitulations devinrent de véritables traités. Mais comme le droit public ottoman ne connaît pas des traités définitifs avec des infidèles, les Capitulations furent valables — au début — seulement durant la vie du Sultan signataire. Il en fut ainsi des premières Capitulations françaises. La première paraît être celle de 1507 ; d'autres datent de 1517 et 1528. La première Capitulation générale fut celle conclue à l'occasion du traité d'alliance signé en 1535 par François I^{er} et Soliman le Magnifique. Elle a été la base et le modèle de toutes celles qui lui ont succédé, en faveur de la France ou des autres puissances européennes. La France profita de toutes les occasions favorables pour renouveler et pour obtenir des conditions toujours plus avantageuses. De 1535 à 1740, date à laquelle M. de Villeneuve profita du succès remporté par la diplomatie française à la Paix de Belgrade, les Capitulations accordées à la France furent renouvelées douze fois. Celle de

1740 resta en vigueur jusqu'au traité de Lausanne (1923). Les Capitulations conféraient des droits aux individus et aux consuls. Au regard des individus, elle accordaient plusieurs libertés : liberté d'établissement, de circulation, de commerce, liberté religieuse. Au regard des consuls, elles créaient des compétences spéciales qui réalisaient dans une certaine mesure des interventions de petite importance mais successives et continues. Les consuls avaient le pouvoir de faire les règlements de police applicables à leurs nationaux, de les expulser et de les juger en matière civile, commerciale et pénale.

La France a obtenu, en outre, des *firman*s, selon lesquels elle a été reconnue protectrice des Lieux Saints, c'est-à-dire des sanctuaires qui ont été édifiés dans les endroits où se sont déroulés les épisodes de la vie du Christ. Evidemment, la France était protectrice de ceux des Lieux Saints qui étaient la possession des « Latins », des moines catholiques. A côté, il y avait les moines « grecs » (orthodoxes). A la suite des événements que nous allons voir, la Russie obtint la protection des « grecs ». Malheureusement, les deux communautés se disputent. Alors les moines font appel à leurs protecteurs, les consuls français et russes. Ceux-ci interviendront sans cesse pour décider les Turcs à accorder la possession des Lieux Saints — qui sont toujours leur propriété — soit aux Latins, soit aux Grecs.

Mais le texte diplomatique qui fut le tremplin de maintes interventions dans l'Empire Ottoman ne fut conclu qu'en 1774 : le *traité de Kuciuk-Kainardgi* (1). A côté des clauses constatant la conclusion de la paix et de l'« amitié », des clauses réglant la situation des Tartares, assurant la liberté du commerce sur la Mer Noire, etc..., le traité de Kuciuk-Kainardgi contient deux articles très intéressants : l'article VII et l'article XVI.

L'article VII dit : « La Sublime Porte promet de protéger constamment la religion chrétienne dans toutes ses églises et consent aussi à ce que les ministres de la Cour Impériale de Russie lui fassent des représentations en faveur de ceux qui la desserviront et promet de recevoir ces remontrances comme venant d'une personne respectable, au nom d'une puissance voisine, sincèrement amie ».

L'article XVI constate que la Russie rend à la Turquie la

(1) Voir Martens « Recueil de traités », 1^{re} série, t. I, pages 507 et suiv.

Valachie et la Moldavie sous la réserve de plusieurs conditions. Le n° 9 de cet article stipule : « Il est accordé aux souverains des deux Principautés de Moldavie et de Valachie, à chacun d'eux en particulier, d'entretenir auprès de la Sublime Porte des Envoyés de la Religion grecque, et considérés comme des hommes qui jouissent du droit des nations, c'est-à-dire exempts de toute oppression ». Nous lisons au n° 10 : « la Sublime Porte consent aussi à ce que, suivant l'exigence des circonstances des dites principautés, les ministres de la Cour Impériale de Russie intercèdent auprès d'elle en leur faveur et promet de prendre en considération, avec cette amicale et respectueuse estime que les puissances ont réciproquement les unes pour les autres, les remontrances qui lui seront faites à cette occasion ».

Donc, en ce qui regarde les Principautés, nul doute que le droit d'intervention est accordé à la Russie ; elle interviendra incessamment dans les Principautés et les empêchera de se développer suivant leur idéal national. Mais *quid* ? en ce qui concerne le reste de l'Empire Ottoman ? En fait, la Russie interviendra toutes les fois que l'occasion se présentera. Quelle est la véritable signification de l'article VII ? Il ne fut pas interprété lors de la « Convention explicatoire », de 1779 (1). Par la suite, les Ottomans ne lui accordèrent qu'une application limitée « en faveur de l'église à bâtir dans Constantinople, ainsi qu'en faveur de ceux qui la desserviront ». Les Moscovites, au contraire, interprétaient l'article VII dans le sens qu'il autorisait une intervention généralisée russe, en faveur de tous les peuples orthodoxes de l'Empire Ottoman. « Le fait est que ces dispositions enchevêtraient d'une étrange façon le spirituel et temporel, le sacré et le profane; elles préparaient aux politiques qui auraient l'occasion d'en profiter, une merveilleuse querelle d'investiture : trésor inépuisable de négociations pendant la paix et prétexte toujours disponible pour déclarer la guerre » (2).

(1) Voir Martens « Recueil de traités », 1^{re} série, t. III, pages 349 et suiv. Cette convention s'occupait de la nouvelle situation indépendante des Tartares, du commerce sur la mer Noire, etc... En ce qui concerne les Principautés, le N° 6 de l'article VI, porte : « La Cour impériale de Russie de son côté promet de n'employer le droit d'intercession qui est réservé à son ministère dans le traité de Paix, en faveur des deux Principautés, qu'uniquement pour la conservation inviolable des conditions spécifiées dans cet article ».

(2) Sorel, *op. cit.*, page 262.

Le traité de Kuciuk-Kainardgi donnait donc certaines bases juridiques, très vagues d'ailleurs, à la politique d'intervention russe en Orient.

L'autonomie des Principautés et celle du Khanat tartare furent spéculées. Les consuls russes à Jassy n'empruntaient de l'institution consulaire que le nom. Ils étaient en réalité des agents de propagande et d'information politique.

En Crimée, les agents moscovites organisent un parti russe sous la direction de Shahim-Khan. La Russie profite de l'état de révolte des Tartares pour présenter — d'accord avec l'Autriche qu'elle avait soutenue lors du rapt de la Bucovine (1775) — un ultimatum à la Porte. On lui enjoint de renoncer à toute influence et immixtion dans la péninsule et en même temps d'arrêter une fois pour toutes le montant du tribut à relever dans les Principautés. Les Russes procèdent ensuite à l'annexion de la Crimée. Les Turcs veulent déclarer la guerre. Ils sont déconseillés par la France et la Prusse qui connaissent le projet de partage de l'Empire Ottoman élaboré entre Catherine II et Joseph II. Le traité de 1784 ratifie l'annexion de la Crimée à la Russie, mais rend en même temps inopérant le plan de partage.

Après cette date, la Russie continue sa politique d'interventions. L'influence russe devient de plus en plus sensible dans les Principautés, les interventions des consuls russes se multiplient chaque jour.

La Russie réédite ses tentatives tartares partout où les peuples chrétiens et musulmans montrent leur mécontentement. Son attitude s'explique, car elle a derrière elle une armée puissante ; il n'existait qu'un seul motif : la force et toujours la force. D'ailleurs, la Russie ne trouvait plus le terrain libre, ni en Suède où Gustave III avait réussi à rendre puissante la monarchie, ni en Pologne où veillait la France et surtout la Prusse qui ne voulait plus d'un partage favorable à la Russie. Nécessité lui fut donc de porter tous ses efforts vers l'Orient. Elle crée un état d'agitation au Monténégro, en Grèce, parmi les Bulgares. Elle porte son attention surtout vers le Caucase. Des peuples chrétiens et musulmans y habitaient. Les uns étaient indépendants, les autres sous la domination turque. La Russie aide les chrétiens. Les musulmans, sous les ordres de Yuran-Mansur, se révoltent et, aidés par la Turquie, massacrent les

chrétiens. Alors les Moscovites font des remontrances à la Porte. A quoi la Porte répond que ce sont les Russes qui ont manqué à leur parole : la liberté du commerce n'a pas été respectée, qu'ils abritent l'ancien prince de Moldavie, Mavrocordato, traître vis-à-vis du Sultan, que les Russes ont fourni des troupes pour combattre l'actuel prince fanariote accrédité près de la Porte, etc...

Devant cette situation, la Porte conclut que la solution qui s'impose est d'opposer aux intrusions russes la force, la guerre. Elle la déclara en 1787. L'Empire Ottoman devra combattre en même temps le compère de Catherine II, Joseph II, qui déclare la guerre en 1788. A ce moment-là, on voit se conjuguer à nouveau la Question d'Orient et l'Affaire de Pologne. La Prusse entre en jeu. Herzberg continuait la politique de Frédéric II : il visait la Pologne. Pour donner plus de poids aux prétentions prussiennes, Herzberg jette dans la balance l'alliance turque (1789).

Ces combinaisons diplomatiques sont troublées par un événement hors ligne : la Révolution Française. La Question d'Orient connaît une accalmie. La paix de Sixtov est conclue sur les bases du « statu quo ante bellum » (fin 1790). Mais la Révolution Française ne brise pas la série des interventions. Elle ne fait que les déplacer sur un autre terrain. L'intervention sera présentée sous une nouvelle lumière. Elle aura sa doctrine (1).

Le triomphe de la politique russe d'intervention en Orient et le déplacement des forces autrichiennes et prussiennes du côté du Rhin permettent à Catherine II de renouer le fil de ses *interventions en Pologne*. La Pologne a été depuis toujours le pays classique des interventions. La France en fit à l'occasion des interrègnes. Mais les interventions russes et prussiennes accusent une brutalité inaccoutumée. Elle est caractéristique pour l'époque des « despotes éclairés ».

Comme en Orient, les Moscovites se présentaient en Pologne en champions de l'orthodoxie. En Pologne, les orthodoxes constituaient une masse compacte (les Ruthènes d'aujourd'hui). Ils avaient été exclus de la vie publique en 1736. Il y avait, en outre, des luthériens, soumis au même régime. Tous ensemble, formaient les « dissidents ».

(1) Voir le Décret de la Convention 1792, dans la IV^e partie de l'ouvrage.

La Suède était déjà intervenue en 1707 en faveur des luthériens. Dans la seconde moitié du siècle, les interventions seront exercées par la Russie et la Prusse.

La question des dissidents commence à être agitée vers 1764. Le roi Stanislas Poniatowski n'était pas favorable à l'égalité des droits en faveur des dissidents. Non qu'il fût un fanatique ; il ne s'inspirait que des considérations politiques : il craignait que les protestants et les orthodoxes émancipés grâce aux pressions russes et prussiennes, ne fussent les instruments de ces deux puissances. Gaëtan Soltyk, l'évêque de Cracovie, était le chef de la faction qui demandait qu'il fût à jamais interdit de proposer des modifications en leur faveur. Le ministre de Russie à Varsovie était le prince Repnine. L'ambassadeur russe revêtit bientôt le rôle d'un contrôleur des affaires de l'Etat polonais. Il avait accès à la Diète, où il prenait la parole. Les interventions diplomatiques se suivent les unes après les autres. Mais malgré tous ses efforts, les motions les plus intransigeantes de Soltyk furent votées « pour l'éternité ». Alors Catherine II invita les dissidents à se confédérer. Elle les prit sous sa protection. Mais elle prit sous sa protection même les confédérés catholiques lithuaniens qui demandaient l'abolition de certaines mesures prises en 1764, mais qui étaient en même temps hostiles aux dissidents. Ce qui prouve que ce n'était pas le salut de l'orthodoxisme qui préoccupait Catherine II.

Tous les confédérés se réunirent à *Radom*. Mais lorsqu'il fut question de voter l'acte de confédération sur la base de l'émancipation des dissidents, la majorité catholique fit entendre des cris de fureur. L'intervention diplomatique se transforma alors en ce qu'on se plaît d'appeler d'un euphémisme « médiation armée », mais qui n'est au fond qu'une intervention plus brutale encore. Repnine fit signer les confédérés catholiques sous la menace des canons placés aux issues de la salle de délibération. Il administra le même genre de traitement à la Diète de Varsovie qui, malgré toute l'opposition de Soltyk et de ses amis, fut obligée de voter l'émancipation des dissidents. Mais au moment du vote, beaucoup de sénateurs et de députés s'étaient déjà enfuis.

Hors de Varsovie, ils formèrent la grande *confédération de Bar* (1768). Ils furent aidés — comme nous l'avons déjà vu — par M. de Choiseul. La guerre déclarée en 1768 par les Turcs

aux Russes fut malheureuse pour les alliés de la France (Tcheshmé, 1770). Le traité du partage fut signé le 15 janvier 1772. Ce traité de partage fut ratifié par la Diète sous le signe d'une nouvelle intervention armée : les troupes avaient cerné la salle de séances.

Afin de conserver un prétexte juridique pour se mêler aux affaires intérieures de la Pologne, les co-partageants usèrent d'un artifice diplomatique, bien connu d'eux pour l'avoir déjà employé en 1768 : le traité de garantie de 1775 accorda à la Pologne « la garantie » des trois Puissances pour l'intégrité de ce qui restait encore du pays et pour la Constitution existante de la République.

Après l'abolition du *liberum veto* par la constitution du 3 mai 1791, les interventions diplomatiques, appuyées sur le texte du traité de garantie de 1775, recommencent. Elles furent suivies par des interventions armées. En 1792, les troupes russes entrent « en amies », pour répondre aux « vues bienfaites de l'impératrice », et « de concert avec les vrais patriotes » (les confédérés de Targovica). Cette fois, l'armée prussienne envahit, elle aussi, la Pologne pour combattre « les manœuvres des émissaires jacobins » ; et lorsqu'il fut question de signer le traité du second partage, spécialement le traité avec la Prusse, l'ancienne alliée, il fallut amener deux bataillons de grenadiers russes et braquer contre la Diète quatre pièces d'artillerie. Ce fut « la séance muette », une des plus tragiques que l'histoire ait jamais connues. C'était l'épilogue des interventions « bénignes » du commencement du siècle. Caveant consules...

DEUXIÈME SECTION

Les bons offices et la médiationI. — LA DIPLOMATIE EUROPÉENNE,
LES BONS OFFICES ET LA MÉDIATION AU XVIII^e SIÈCLEA) *Au XVIII^e siècle la diplomatie confondait souvent
les deux institutions*

Une puissance est *médiatrice* lorsque, d'accord avec les Etats qu'un conflit sépare, elle s'efforce de trouver la solution pacifique qui préviendra un conflit ou y mettra fin.

Le rôle de la puissance qui prête ses *bons offices* est celui d'un simple intermédiaire qui met les parties en contact, qui ne s'engage à rien et qui n'engage personne.

La politique internationale a souvent confondu ces deux moyens diplomatiques. Cependant, les esprits subtils en percevaient la différence et lui attachaient une importance pratique. Catherine II répondait à François II qui avait offert sa médiation : « il faut éviter le mot et la forme de la médiation. Je suis prête à accepter les bons offices de la Cour de Vienne. Je réclame ceux de Votre Majesté » (1770) (1). N'empêche qu'à la fin du siècle même, la diplomatie continuait parfois à confondre les deux institutions. Le traité signé à Bâle, le 22 juillet 1795, entre l'Espagne et la France, en offre la preuve. L'article XV dit : « La République française voulant donner un témoignage d'amitié à S. M. accepta *sa médiation*, en faveur de la Reine de Portugal, du roi de Naples, du roi de Sardaigne, de l'Infant duc de Parme et autres Etats de l'Italie, pour le rétablissement de la paix entre la République française et chacun de ces Princes et Etats ». L'article 16 ajoute : « La République française connaissant l'intérêt que S. M. C. prend à la pacification générale de l'Europe, *consent également à accueillir ses bons offices* en faveur des autres puissances belligérantes qui s'adresseraient à Elle pour entrer en négociations avec le gouvernement français ». Il serait difficilement admissible que l'ar-

(1) Martens « Recueil de traités conclus par la Russie », t. II, p. 28.

ticle 16 envisage un autre moyen que celui organisé par l'article 15. S'il avait été question d'envisager un moyen différent, la lettre du traité aurait été plus nette, la différence de situation aurait trouvé une expression adéquate.

B) *Les cabinets se servaient de la médiation
pour réaliser leurs systèmes politiques*

Au XVIII^e s., les Puissances se servaient de la médiation pour faire triompher leur politique nationale ; on pourrait même avancer que la médiation a été mise parfois au service de la politique de conquêtes et d'expansion. Mais le plus souvent, les Puissances en appelaient à la médiation pour faire triompher en Europe leur système politique — fût-il défensif ou agressif.

Le résultat d'une médiation heureusement exercée était la solution du conflit. La conséquence était toujours l'acquisition des avantages immédiats pour le médiateur. Le mobile qui poussait en premier lieu le médiateur à offrir ses services n'était pas le désir de voir une Europe pacifiée. Si une paix durable suivait, cela contribuait d'autant plus au prestige de la Puissance médiatrice. Mais cette même Puissance ne l'acceptait qu'à la condition qu'elle servît d'abord ses propres intérêts politiques. Nous sommes loin de la médiation des Conventions de La Haye, et encore plus loin de la médiation neutrale du Pacte. On saisira mieux la nuance en examinant les cas de médiation que nous avons recueillis dans l'histoire diplomatique du XVIII^e s. (1), et que nous avons corroborés avec les instructions aux ambassadeurs.

II. — DÉMONSTRATION HISTORIQUE (CIRCONSTANCE, CAS ET PROCÉDÉS)

A) *Médiations offertes et réalisées*

Premier cas

A la suite de la guerre pour la Succession d'Espagne, l'Angleterre avait conclu avec la France et l'Espagne une paix

(1) Voir Flassan, Bourgeois, *op. cit.*, ainsi que les ouvrages cités à la fin du présent essai.

extrêmement favorable à Utrecht, le 14 avril 1713. L'Empire continuait la guerre contre la France et l'Espagne. Pour finir la guerre, l'Angleterre offrit sa médiation. Son intérêt était double : 1^o Les clauses commerciales du traité d'Utrecht lui offraient la perspective du développement tant désiré par la nation anglaise ; 2^o Le danger ne venait plus de France, mais d'Autriche. En effet, l'Empereur Joseph I^{er} étant mort sans enfants mâles le 17 avril 1711, son frère l'archiduc Charles lui succéda. Or, il se trouvait que le nouvel Empereur était déjà prétendant au trône d'Espagne. L'Angleterre ne tenait pas à voir renaître l'Empire de Charles Quint au profit de l'Autriche, après avoir combattu pour ce même motif la France. L'Angleterre poursuivit des négociations avec les Etats de l'Empire et avec l'Empereur. Les paix de Rastadt et de Baden, en Argovie (1714), confirmaient les principes de droit public européen stipulés dans le traité franco-anglais de 1713.

Deuxième cas

La France intervint en faveur de la Suède en 1719-1720. A Charles XII — tué en décembre 1718 au siège de Friederichshall — succède Ulrich Eleonore, sa sœur. Elle continua la guerre engagée par le grand capitaine contre l'Angleterre, la Prusse, le Danemark et la Russie. Mais la France comprit que la Suède était trop épuisée par ses précédents efforts et qu'en outre la partie était trop inégale. La France offrit sa médiation. M. de Campredon, résident de France en Suède, convainquit les Anglais que l'état d'épuisement de la Suède et la jeunesse de la nouvelle reine étaient des gages solides que la Suède ne serait plus redoutable. Stanhope, partisan déclaré d'une paix qui ne pouvait que profiter à l'Angleterre, accepta les négociations. Malgré les sacrifices imposés à la Suède, les paix de Stockholm (1719 et 1720) sauvaient l'alliance nordique. En outre, dans le traité d'alliance conclu en 1717 à Amsterdam entre Louis XIV, Pierre le Grand et François Guillaume I^{er}, un article secret et séparé admettait la médiation du Roi de France dans les négociations qui devaient suivre pour la conclusion de la paix entre la Russie et la Suède. La France réalisa la médiation et par le traité russo-suédois de Nystadt (1721) la paix devint générale.

Troisième cas

Vers 1720, les Turcs étaient disposés à prendre les armes contre les Russes. L'Autriche, inquiète de voir l'occupation russe s'éterniser en Pologne, était parvenue à effrayer la Porte de la nouvelle Puissance qui les menaçait au Nord. D'autre part, dans le Caucase la Russie et la Turquie s'affrontaient chaque jour davantage. Mais l'éventualité d'une guerre entre la Russie et la Turquie n'était pas pour favoriser la politique générale de la France. Le Roi manda à M. de Bonnac, ministre de France à Constantinople : « Ce qui ne peut être sujet à aucun changement ce sont les intérêts et les intentions du roi dans la dite négociation. Ces intérêts sont que les forces de l'Empire Ottoman et celles du Czar ne se commettent pas les unes contre les autres, au point que ces deux puissances cessent d'inspirer de l'attention et de la considération à celle de qui il y a plus à craindre... il s'ensuit que le principal soin de l'ambassadeur du Roi à la Porte doit être de faire en sorte que le Grand Seigneur ne prenne pas des partis qui délivrent la Maison d'Autriche de l'appréhension d'être attaquée par les Turcs, ou qui la portent à faire peu de cas d'eux ». M. de Bonnac, de concert avec Camperdon, son collègue de Saint-Petersbourg, qui avait reçu une instruction pareille, fit accepter aux deux parties la médiation de la France. Le conflit fut apaisé par le renouvellement du traité de Pruth (Constantinople, 16 novembre 1720).

Le conflit se ralluma en 1724. Une deuxième médiation de Bonnac fut nécessaire (Voir « l'Empire Ottoman », IV.B.1).

Quatrième cas

L'un des plus intéressants cas : a) Il montre deux Puissances en lutte diplomatique pour obtenir la qualité de médiateur et exercer une médiation favorable à leurs intérêts respectifs ; b) Il fait voir clairement que, très souvent au XVIII^e s., le médiateur était en même temps partie contendante dans le conflit. On verra l'Autriche glisser du rôle de médiateur vers la guerre avec une des parties.

Le conflit entre la Turquie et la Russie portait toujours sur la Crimée et le Caucase. Le feld-maréchal russe Münich

—ancien fidèle de Pierre le Grand — envahit en mars 1736 le territoire ottoman et s'empara d'Azof. La guerre éclata. Seulement, pour les Ottomans — mal préparés — elle ne pouvait signifier qu'un désastre de plus. C'est pourquoi le Grand Vizir s'adressa aux puissances chrétiennes et les pria d'intervenir. Il écrivit au Prince Eugène, président du conseil Aulique, au cardinal Fleury, aux Etats-Généraux de Hollande et à la Seigneurie de Venise.

L'Autriche s'empressa de proposer sa médiation. Mais *cette médiation cachait en réalité autre chose*. Cette offre n'était que le développement d'un plan concerté avec la Russie. La Hofburg sollicitait le rôle de médiatrice pour transmettre à Constantinople toutes les demandes de la Russie. Elle les appuierait, les aggraverait encore en réclamant des avantages pour elle-même et ne laisserait à la Turquie d'autre alternative que de tout accepter ou d'affronter les deux alliées. La médiation devait donc épargner à la Russie la peine de continuer la guerre, à l'Autriche de la commencer. Grâce à une combinaison diplomatique, les deux Cours complices devaient recueillir tous les fruits qu'elles auraient pu attendre d'une victoire militaire complète. En effet, l'Autriche était liée à la Russie par un traité signé à Vienne en 1726. Les deux Puissances s'étaient engagées à s'assister mutuellement en cas de guerre avec la Turquie. Or l'Autriche n'était pas encore tout à fait remise de la guerre pour la Succession de Pologne commencée en 1733. L'offre de médiation permettait, d'un côté, d'assister Anna Ivanowa et, d'un autre côté, donnait du temps aux généraux autrichiens pour réorganiser l'armée.

Malgré les avertissements de Bonneval, le Grand Vizir Es-seïd-Mohamed le Silihdar, accepta l'offre impériale et demanda au baron de Talman, l'envoyé autrichien, de le rejoindre dans son camp de Babadag, en vue des négociations. Pendant ce temps, la médiatrice en perspective ne s'encomrait pas de scrupules : elle signait, le 9 janvier 1737, avec la Russie une convention secrète où elle promettait de prendre part à la campagne qui s'ouvrirait et en même temps, continuant d'abuser de la Porte, elle faisait convenir la réunion d'un congrès au printemps pour traiter de la paix. Ce n'était qu'un nouveau moyen de se donner le temps de faire ses préparatifs de guerre. Elle comptait n'ouvrir le congrès que quand elle aurait

attaqué brusquement la Turquie. Dans ces circonstances, les travaux du congrès se réduiraient à faire reconnaître les conditions des deux Cours alliées.

Le 18 avril 1737, Talman part, accompagné de trois plénipotentiaires ottomans, pour Niemirow, petite ville de l'Ukraine polonaise qui avait été désignée comme lieu de réunion du Congrès. Arrivés à Niemirow le 22 juin, ils attendent les plénipotentiaires russes qui n'arrivèrent que le 11 juillet, date à laquelle les troupes russes et autrichiennes envahissent les Etats du Sultan. *L'Autriche se laissait glisser de la médiation à la guerre.*

Au cours de négociations, les alliés font des demandes inacceptables. Elles étaient inacceptables non seulement pour la Turquie, mais aussi pour la France. Une paix conclue dans de telles conditions signifiait non seulement l'effondrement du principal pylône de la politique française en Orient, mais encore elle compromettait le commerce français au Levant.

C'est pourquoi, la France avait suivi l'évolution de l'affaire et réussit finalement à détourner la Turquie de la médiation autrichienne. Le plan de la diplomatie française était le suivant : laisser les Ottomans s'approcher du piège que l'Autriche leur tendait sous la forme d'une médiation, les arrêter à temps en leur montrant l'abîme ouvert sous leurs pas, gagner ainsi toute leur confiance et les déterminer à se jeter dans les bras de la médiation française. Il fut rendu possible grâce à la mauvaise foi de l'Autriche, grâce à l'habileté de M. de Villeneuve, de Tott et Delaria (1). La France accepta tardivement la demande de médiation de la Turquie. Elle n'y était pas autorisée, il est vrai, par la Russie et l'Autriche, mais la Porte se chargea de leur imposer son intervention. D'après les conseils de M. de Villeneuve, les plénipotentiaires ottomans au congrès de Niemirow tinrent un langage plus ferme et finalement rompirent les pourparlers. La guerre continuait son cours. Heureusement pour la France, les Turcs réussirent à refouler les armées autrichiennes jusqu'aux murs de Belgrade. Versailles comprit qu'il fallait amener les deux Cours impériales à accepter sa médiation. Défaite, l'Autriche accepta facilement. Mais la Russie, dont les troupes résistaient avec succès, s'y op-

(1) Voir chapitre VIII. L'Empire Ottoman, IV B-1.

posait. Elle voulait faire la paix sans l'aide de la France. Elle tâcha d'opposer à la médiation de la France, celle de la Prusse; ensuite, elle voulut traiter directement avec la Porte; enfin, elle fit appel à des ruses grossières pour ébranler auprès de la Porte le crédit français. Inutilement, M. de Villeneuve avait bien travaillé. Dans l'été de 1738, la médiation de la France était acceptée. En outre, M. de Villeneuve était chargé par la Russie et par l'Autriche de les représenter et de traiter en leur nom. M. de Villeneuve reçut trois séries d'instructions : en tant que médiateur du roi de France, en tant que plénipotentiaire de l'Empereur et de la Tsarine.

Si la France n'employa pas, au cours de sa médiation, les procédés perfides de l'Autriche, elle en profita pour procurer une paix avantageuse à la Turquie et sauver en même temps ses protégés et ses intérêts commerciaux en Orient. Pourtant, la diplomatie française partageait l'esprit du temps : afin d'amener la Russie à modérer ses prétentions, la France n'hésita pas à susciter un nouvel ennemi à la Tsarine. Elle signa un traité avec la Suède, par lequel, moyennant un subside annuel de 300.000 écus, cette nation abandonnait au roi de France la haute main sur ses relations diplomatiques. Par ce traité, la France pouvait à chaque instant, en unissant la Suède et la Turquie, mettre la Russie entre deux feux. En présence de cette situation, la Tsarine s'entendit avec l'Empereur pour montrer moins d'exigences. De nouvelles instructions furent envoyées à M. de Villeneuve. En outre, la diplomatie française avait réussi à créer un certain refroidissement entre les deux Cours. Depuis leurs revers communs, les deux Empires s'adressaient de mutuels reproches. La France l'accentua en insinuant à l'Autriche que la paix qu'elle désirait ne pouvait être conclue à cause des exigences russes. On fit comprendre indirectement à l'Autriche qu'elle pouvait bien traiter sans son alliée. Ce qu'elle fit. Les préliminaires de paix avec l'Autriche furent signés le 1^{er} septembre 1739. La paix avec la Russie ne fut conclue que le 18 du même mois, dans des conditions moins défavorables pour la Tsarine que celles acceptées par l'Empereur (paix de Belgrade). La diplomatie française triomphait aussi bien en Orient qu'en Occident (paix de Vienne, 1738). Par la suite, l'ambassadeur français devint l'intermédiaire ha-

bituel des relations entre la Porte et les Puissances, continuant ainsi la série de ses médiations.

Cinquième cas

En 1741, pendant la guerre de la Succession d'Autriche (1739-1748), la Prusse était l'alliée de la France contre l'Autriche. Or, l'Angleterre pacifique de Walpole craignait toujours la prépondérance française en Allemagne et aux Pays-Bas. C'est pourquoi la diplomatie anglaise intervient entre Frédéric II et Marie-Thérèse. Un armistice est signé en octobre 1741. La guerre éclate à nouveau car on n'a pas pu s'entendre sur la Silésie. Mais la médiation anglaise intervient une fois de plus et Frédéric II conclut une paix séparée à Breslau (juin 1742). La médiation anglaise fit perdre à la France son alliée.

Sixième cas

Il se rattache à l'affaire de Pologne. Frédéric II et Joseph II étaient d'accord (l'entrevue de Neisse, 1769) sur la politique à suivre : il fallait à tout prix écarter les Russes des Principautés et les attirer vers la Pologne. En 1770, la Russie était en guerre avec les Ottomans, guerre qui lui était fort favorable. Le roi de Prusse et Kaunitz prennent la décision d'imposer leurs vues à Catherine II (entrevue de Neustadt). Le roi dit au ministre : « Fournissez-moi une arme avec laquelle je puisse effrayer la Russie. » Il la trouve lui-même. Sa diplomatie intrigue à Constantinople et les Turcs font appel à la médiation austro-prussienne. Les deux alliés font comprendre à la Tzarine que le moyen d'éviter une guerre contre la Prusse et l'Autriche est de renoncer aux Tartares et aux Principautés et d'accepter la médiation austro-prussienne. La Tzarine fut donc contrainte de l'accepter. Et alors, les procédés de 1738 se rééditent : Joseph II, sans respect pour le rôle qu'il avait assumé et qui lui commandait d'observer une stricte neutralité entre les parties contendantes, trompe les deux belligérants à la fois. a) Il trompe la Russie en signant avec Mustapha III un traité (1771) par lequel il s'engageait envers les Turcs à enlever toutes les conquêtes que les Russes avaient faites sur eux. En retour, il se faisait donner par la Porte, pour frais de préparatifs

de guerre, un subside de 20.000 bourses de 500 piastres chacune. b) Il trompe la Turquie également : il touche une partie du subside ; il refuse ensuite de ratifier le traité et se démet en même temps de ses fonctions de médiateur. Mais il se garde bien de rendre l'argent que le Sultan lui avait avancé. Frédéric II lui-même, ce philosophe désabusé dont la qualité essentielle n'était pas l'honnêteté politique, en reste indigné et qualifie ces négociations d' « infâmes manœuvres » et de « fourberies » (1). La médiation autrichienne cachait donc une intervention.

Elle cachait peut-être tout simplement un moyen de se procurer de l'or. Il est bien connu historiquement, que Joseph II était presque tout le temps à court d'argent.

Septième cas

En 1773, au lendemain du partage de la Pologne, l'Autriche tourne ses regards vers les Principautés moldo-valahes. Eugène de Savoie avait occupé autrefois l'Olténie. Kaunitz fixe cette fois la Bucovine (2). Profitant de la guerre russo-turque et de la malheureuse offensive du général Rumantzof, Kaunitz offre sa médiation aux belligérants. Il précise en même temps ses conditions : la frontière autrichienne devait être avancée, en Pologne, jusqu'à la hauteur du fleuve Sbinez. Frédéric II le soutient car lui aussi annexe à la Prusse 200 villages, profitant d'une victoire des Russes. L'Autriche impose la paix à la Turquie (Kuciuk-Kainardgi, 1774). Les troupes russes avaient occupé la Bucovine. A leur retraite, les Autrichiens s'avancent et l'occupent définitivement (jusqu'en 1919). Le rapt de la Bucovine a été possible à cause de la faiblesse de la Turquie, la protectrice de la Moldavie et grâce à la bienveillance de la Russie que l'Autriche avait gagnée par la médiation et les interventions qui conduisirent à la paix de Kuciuk-Kainardgi.

(1) Voir F. Laurent « Etudes sur l'Histoire de l'Humanité », tome II, page 380.

(2) La Bucovine n'était pas une province de la Podolie, comme de trop nombreux auteurs l'écrivent, mais de la Moldavie. La principale ville de cette province avait été longtemps la capitale du Voïevodate moldave qui comprenait à cette époque la Moldavie proprement dite, la Bessarabie et la Bucovine ; territoires habités par des Moldaves depuis toujours.



Nous espérons avoir réussi à montrer par les exemples que nous avons donnés, les spéculations diplomatiques réalisées par le subterfuge des médiations. Nous compléterons notre exposé en citant quelques cas où les Etats, prévoyant les conséquences de telles offres, ont décliné les médiations qu'on leur avait proposées.

B) Médiations déclinées

Premier cas

En 1735, la France était victorieuse dans sa guerre contre l'Empire, aussi bien en Italie que sur le Rhin. Walpole, quoique pacifiste, ne pouvait pas admettre l'hégémonie française en Méditerranée et en Allemagne. Il se flattait d'enlever presque totalement à la France le fruit de ses succès sans risquer un homme ou une guinée. Le moyen : une intervention diplomatique et une médiation habilement exercée. Il offrit la médiation de l'Angleterre et indiqua les bases de la négociation. Il réservait à la France des satisfactions platoniques et voulait les faire accepter au pacifique Fleury. Le cardinal avait presque promis de traiter sur ces bases, lorsque la révolte de l'opinion publique l'obligea à se rétracter et à décliner la médiation.

Deuxième cas

En 1741, la France offrit sa médiation entre la Russie et sa propre alliée, la Suède. Mais Elisabeth informa son favori La Chetardie, l'ambassadeur de France à Saint-Petersbourg, que tout en appréciant à sa juste valeur l'offre du Roi de France, elle préférerait traiter avec la Suède directement.

Troisième cas

Rappelons les efforts russes pour écarter en 1738-1739 la médiation française en faveur de la Turquie (V. supra).

Quatrième cas

Pendant la guerre de la Pragmatique sanction (Succession d'Autriche) le sultan Mohamet offrit sa médiation aux belligérants et leur proposa des articles préliminaires de paix. L'Autriche et ses alliés, supposant que la Porte avait été poussée par la France, rejetèrent ses propositions (1745).

BIBLIOGRAPHIE

En dehors des ouvrages à caractère général (tels que : « l'Histoire de la diplomatie française » de Flassan) cités à la fin du volume et en dehors de ceux cités à la Bibliographie du VIII^e chapitre :

Pour l'intervention : GRAUR (St) : « La Roumanie et le Tzarisme ». Paris, 1897. — KEBEDGY : « De l'intervention. Théorie générale et étude spéciale de la Question d'Orient », 1890. — ROUGIER (Antoine) : « La théorie de l'intervention d'humanité ». (Extr. de la *Revue génér. dr. int. pub.*, 1910). — FLOECKHER (A. de) : « De l'intervention en droit international public et des modifications qu'il a subies au cours de l'Histoire ». Thèse à Dijon, 1904.

Pour la médiation : FOURCHAULT (Ch.) : « De la médiation ». Thèse, 1900. — MÉLIK (Eug. de) : « De la médiation et des bons offices ». Thèse, 1900. — MILOVANOVITCH : « Les traités de garantie », pages 43-103-165-299 s. et 340 s., 1888. — ZAMFIRESCO (G.) : « De la Médiation », 1911.

TROISIÈME PARTIE

L'ÉLARGISSEMENT DE LA SCÈNE

INTERNATIONALE

CHAPITRE PREMIER

DIPLOMATIE COLONIALE ET DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE

Considérations générales

I. — POLITIQUE D'EXPANSION ET POLITIQUE D'ÉCHANGES

Ce qui caractérise de nos jours les rapports économiques entre les Etats, c'est le phénomène des échanges, de l'interpénétrabilité. Pour en arriver là, il a fallu passer par un autre stade pendant lequel les principales puissances du monde se sont disputé les vastes territoires non soumis à des pouvoirs étatiques bien organisés. Ce fut l'œuvre des siècles qui précéderent le nôtre. Ils furent marqués par l'esprit de conquête, d'expansion. C'est sous ce signe que les rapports économiques interétatiques se déployaient tout le long du XVIII^e s. Ce n'est que lorsque les Puissances furent arrivées à un état de saturation territoriale, que la politique d'échanges commença à régler les rapports économiques entre les Etats. Notons, cependant, que cette saturation et l'équilibre qui en découle est toujours instable. Les Nations sont toujours en mouvement. Les temps que nous vivons en font la preuve.

Il est évident qu'au cours des siècles qui ont précédé celui sur lequel portent nos recherches, les questions économiques ont influencé beaucoup les actions de la diplomatie des Etats. Ces questions ont toujours hanté les soucis des peuples. Ce serait méconnaître la vraie signification de l'Histoire que de leur ôter le support des questions économiques. Mais ces ques-

tions n'ont pas présidé toujours aux mouvements de la politique des Etats. En effet, les dynasties, les traditions pas toujours justifiées et les intrigues l'ont emporté trop souvent. De ce point de vue, le XVIII^e s. apporte du nouveau, tout au moins en ce qui regarde l'Angleterre. Le pays de la monarchie constitutionnelle inaugura une diplomatie nouvelle inspirée par les besoins du peuple même. Cette diplomatie sera éminemment une diplomatie d'expansion économique et coloniale. Nous examinerons plus loin la « causa efficiens » de l'aspect économique de la diplomatie britannique au XVIII^e s. Nous serons également amenés à examiner si l'expansion économique des peuples trouvait auprès de la puissance publique et des groupements d'intérêts particuliers l'aide nécessaire, ainsi que la technique diplomatique mise au service de ces intérêts. Nous arriverons ainsi à reconnaître le vrai visage de la diplomatie européenne.

II. — BRÈVE VUE D'ENSEMBLE SUR L'EXPANSION

ET LA POLITIQUE COLONIALE EUROPÉENNE (1650-1800)

A) *Dans l'Océan Atlantique*

Dans la première moitié du XVIII^e s., la Hollande était maîtresse de la Baltique, comme de l'Atlantique. Pour ériger la marine anglaise en concurrente des bataves, Cromwell promulgue en 1651 l'Acte de Navigation. En 1654, il lie partie avec le Portugal dont il obtient de très précieux privilèges pour le commerce britannique, au détriment des marchands d'Amsterdam. En outre, Cromwell envisage la conquête des colonies espagnoles d'Amérique. Il satisfait ainsi doublement aux sentiments impérialistes et protestants des Anglais. En 1655, l'Angleterre s'empare de la Jamaïque. Le droit de conquête est substitué à celui conféré par la concession papale.

La France acquit le Canada et les Antilles. De cette conquête, Colbert est le principal artisan. Il crée, en outre, des Compagnies dont l'objet est plutôt politique que commercial : faire pièce aux Hollandais en leur fermant les portes de l'At-

lantique et en leur faisant perdre le contrôle du commerce du sucre (1).

Notons qu'en général, les Etats colonisateurs n'osaient point coloniser eux-mêmes leurs colonies ; ils déléguaient ce droit à des Compagnies. Poussés par leurs intérêts commerciaux, les Anglais en créèrent en 1536, les Hollandais en 1602. Par contre, le Roi de France eut beaucoup de mal à former le capital de la première Compagnie des Indes Orientales. Les souscripteurs se décidèrent beaucoup plus par loyalisme envers le Prince et par patriotisme que par esprit commercial. Pour emporter la dernière résistance, on fit valoir auprès d'eux le sentiment religieux qui avait encore beaucoup de valeur pour les Français du XVIII^e s. Toutes les chartes accordées aux Compagnies fixent parmi les buts à poursuivre « la conversion des Infidèles ». Seule, la Couronne espagnole réalisa la tentative de gouvernement direct des colonies. Mais seuls les Hollandais ont été non seulement explorateurs, mais aussi et surtout cultivateurs. Ce sont eux qui — renouvelant pour la première fois la tentative des romains — ont été au sens propre du mot des habitants et des colons ; d'où la prospérité sans égale de leurs acquisitions coloniales. Rappelons, enfin, que seuls les Portugais menaient leur négoce en marchands libres, indépendants de tout monopole et règles administratives accordées en faveur d'une Compagnie commerciale.

Au XVII^e s., la France, l'Angleterre et la Suède s'allient contre la Hollande ; vers la fin du siècle, ils la chassent de la plupart des marchés des Antilles.

Le XVIII^e s. débute également sous le signe d'une lutte coloniale : chaque Etat tâche d'étendre sa domination, à développer la culture industrielle de ses colonies et à faire triompher son commerce. Louis XIV obtient de son petit-fils, le nouveau roi d'Espagne, le droit d'assiento. Mais *les traités d'Utrecht, suivis du traité de Methuen avec le Portugal, donnèrent à la Grande-Bretagne la prépondérance coloniale et économique.*

D'autre part, les ministres français ne sauront plus considérer les colonies avec le même intérêt que Colbert. Faute de secours, les plus importants des domaines coloniaux français

(1) L'industrie du sucre s'était répandue dans les Antilles depuis que les juifs, chassés du Brésil, avaient porté dans les Iles le secret du raffinage.

tomberont entre les mains des Anglais (guerre de Sept Ans). Il en fut de même pour l'Espagne, malgré les efforts de Ripperda. Le marquis de Pombal ne réussit, lui non plus, à réorganiser la vaste colonie portugaise, le Brésil. Dans la seconde moitié du siècle, le système du pacte colonial fait faillite. Pour les Antilles, il est abandonné en 1759 par la Cour de Versailles, en 1762 par le Parlement de Londres. En Amérique, les colons ne compteront désormais que sur eux-mêmes. D'ailleurs, selon un principe fondamental de la politique coloniale britannique, la défense de chaque colonie incombait — en temps de paix — exclusivement à la colonie elle-même ; l'assistance n'était prêtée par la « mother country » que lorsque la situation contenait une menace pour l'Empire entier. De là jusqu'à exiger de la Métropole les libertés que leur situation leur faisait espérer, il n'y avait qu'un pas. Les Antilles françaises, de leur côté, nourrissaient des projets d'autonomie. Mais la Cour de Versailles créa en 1759 des Chambres d'Agriculture, représentées auprès du Roi et toléra une certaine publicité des finances. L'Espagne suivit son exemple. Par contre, le parlement de Londres, défiant l'esprit de l'époque porté vers le libéralisme, affirma à l'égard des colonies ses prérogatives législatives ; la Sécession en fut le résultat immédiat.

B) Dans l'Océan Indien et les mers d'Asie

Les Provinces Unies étaient encore vers 1650 toutes puissantes. Mais Cromwell et Colbert réagirent. Dès 1642, les Anglais — grâce à l'Acte de Navigation — veulent abattre la marine batave. Les Français, par la création des Compagnies (1664) et des tarifs prohibitifs, s'attaquent au commerce hollandais. A partir de 1670, les Provinces Unies doivent reculer peu à peu devant les Anglais et les Français. Vers la fin du siècle, un équilibre s'était établi. Les Compagnies des Indes font penser aux diplomates anglais que les luttes pour des bandes de territoires dans la vieille Europe sont bien insignifiantes. Ces Compagnies enhardissent même les nations qui s'étaient tenues jusqu'alors sur la réserve : les Impériaux en 1722, les Suédois et les Danois en 1783, font des efforts pour être de la partie.

Dupleix comprend que pour pouvoir tirer des Indes tous les avantages, il fallait en devenir le souverain ; il s'agissait de prélever les richesses, et non pas les obtenir par des échanges monétaires qui faisaient baisser la balance commerciale en défaveur de la France. Mais Dupleix est rappelé en 1754. Par la suite, grâce à la guerre de Sept Ans, l'hégémonie britannique put s'établir aux Indes. Après la Guerre de Sept Ans, les Compagnies de commerce sont en déclin. En ce qui regarde les compagnies françaises, rappelons que la Compagnie des Indes Orientales, créée en 1664, avait absorbé la Compagnie de Commerce de la Chine, fondée en 1660. Une autre compagnie de Chine fut créée en 1713, mais elle ne fit aucun usage de son privilège. En mai 1719 s'opéra la fusion des différentes compagnies de commerce, dont les principales étaient : la Compagnie des Indes Occidentales (créée en 1719) et l'ancienne Compagnie des Indes Orientales. En Extrême-Orient, la nouvelle Compagnie déploya son activité, non seulement aux Indes, où elle fondait des loges (établissements), mais aussi au Siam, en Cochinchine et au Tonkin. L'Asie s'ouvrait, par le commerce, à la diplomatie française. Ainsi, à la suite des préliminaires d'une négociation entre la Compagnie et le Siam, en 1684, le roi de France envoie une ambassade au Siam (1685). Le roi de Siam envoie à son tour une ambassade à Louis XIV. Le résultat fut un traité de commerce qui accordait des concessions importantes et extraordinaires aux Français ; elles furent, malheureusement, abolies à la suite d'une révolution au Siam. Mais en 1769, à la suite des défaites subies au cours de la guerre de Sept Ans, le roi se vit obligé de suspendre le privilège de la Compagnie et de se mettre à sa place.

Malgré l'appui incessant de Londres, les commerçants qui se trouvent à la tête de la Compagnie anglaise des Indes ne sont pas des hommes d'Etat. Cette Compagnie périclité elle aussi. En 1774, la Couronne britannique s'y substitue ; un gouvernement général des Indes, avec Calcutta pour capitale, est établi. Warren Hastings, le premier vice-roi, fait triompher définitivement la suprématie anglaise dans tout le bassin du Gange. Mais il fallut une guerre contre les Hollandais pour que la marine de la Grande-Bretagne pût naviguer librement sur toutes les mers de l'Extrême-Orient.

Enfin, l'expansion et l'influence européennes s'affirment en

Asie également par la poussée russe vers l'Orient ; la Sibérie commence à être colonisée.

C) *Dans le Levant et l'Afrique du Nord*

L'expansion européenne ne revêt pas la forme d'une conquête territoriale. Les musulmans resteront maîtres du bassin méditerranéen jusqu'au xix^e s. Mais le commerce européen conquiert le Levant. La diplomatie française et certains personnages conquièrent également la conduite des affaires intérieures ou extérieures de la Turquie. Dans l'Afrique du Nord, le sultan du Maroc s'entoura également de rénégats italiens, français, anglais ou portugais. Mais ceux-ci passèrent à l'Islam et se mirent complètement au service des intérêts musulmans.

D) *L'Océanie*

L'Océanie avait été explorée pour la première fois par les expéditions que le gouverneur du Pérou avait organisées. Les Salomon furent découvertes en 1567, les Marquises en 1595. De 1605 à 1642, les Hollandais, établis dans les Iles à Epices, atteignirent les bords de l'Australie. Mais les mers australes ne seront explorées à fond qu'après que le traité de Paris et l'indépendance des Etats-Unis eurent imposé d'étroites limites aux conquêtes dans le monde connu (Cook, 1768-1779). Donc l'Océanie n'entre pas dans les préoccupations de la diplomatie coloniale au cours du xviii^e s.

PREMIÈRE SECTION

La Diplomatie européenne et l'Outre-Mer

PREMIÈRE SOUS-SECTION

LA DIPLOMATIE ANGLAISE AU XVIII^e S. FUT AVANT TOUT UNE DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE ET COLONIALE. — COMMENT ET QUAND LA FRANCE SUIVIT SON EXEMPLE. — LES EFFORTS DE L'ESPAGNE. — LA HOLLANDE ET LE PORTUGAL.

I. — CIRCONSTANCES ÉCONOMIQUES,
SOCIALES ET POLITIQUES EN ANGLETERRE

En Angleterre, au commencement du XVIII^e s., *les classes rurales sont en décadence*. La population rurale de base était formée par les yeomen, les freeholders (paysans propriétaires), possesseurs de champs sur lesquels ils étaient établis et qu'ils cultivaient eux-mêmes. Les yeomen ont joué un grand rôle dans l'histoire anglaise. C'est parmi eux que se sont recrutés la redoutable infanterie et les archers qui ont donné à l'Angleterre les victoires de Crécy, Poitiers et Azincourt. Plus tard, devenus puritains, ils ont combattu sous les armes de Cromwell. La première cause de leur décadence fut le lotissement et la clôture des champs et prairies qu'ils possédaient, suivant le système de l'open field et des common lands. L'open field était une sorte de propriété en commun. Mais les propriétés ne se confondaient pas en un tout indivis. Elles étaient seulement « dispersées et mêlées », subdivisées en un grand nombre de parcelles qui s'intercalaient et s'enchevêtraient les unes dans les autres. La culture était faite en commun : maints avantages en résultaient pour les yeomen. Il y avait, en outre, des « common lands ». Celles-ci étaient de vraies propriétés collectives qui restaient incultes. Mais c'est sur ces common lands que vivaient les gens pauvres en grand nombre. Une tolérance an-

cienne leur permettait d'y bâtir leurs « cottages » et d'y ramasser du bois mort, etc. Or, les lotissements (enclosures acts) qui se succédèrent à partir de 1709 — motivés par le fait que l'ancien régime faisait obstacle aux améliorations — tournent à l'avantage des grands propriétaires. Les « yeomen » et les cottages commencent leur exode vers la ville.

A cet état de choses viennent se joindre *les grandes inventions et les grandes entreprises*. John Lombe fait un voyage en Italie et copie en secret les machines à tisser la soie. Avec son fils Thomas apparaît le type du grand industriel : il élève dans l'île de Derwent une véritable usine à tisser la soie. Le développement du capitalisme industriel accompagne celui du machinisme. Ce n'était pourtant qu'un commencement. Il ne s'épanouira qu'avec l'invention de la machine à filer le coton (Watt, 1733), de la « Jenny » qui permettait de produire plusieurs fils en même temps (Hargreaves, 1765) et du watter-frame, une Jenny mue par la chute de l'eau (Arkwright, 1768) et finalement du métier mécanique (Cartwright, 1785). Parallèlement, les Anglais solutionnaient la question du combustible. Les Darby réussissent à traiter le minerai sur un feu de coke (1735). Enfin, James Watt brevète, en 1769, la machine à vapeur.

De toutes ces transformations, les conséquences économiques et sociales furent les suivantes : 1° l'accroissement de la population à l'ombre de l'industrie ; 2° la naissance des grandes villes industrielles et des grands ports ; 3° le capitalisme industriel ; 4° le besoin de débouchés ; 5° le progrès du commerce extérieur ; 6° le besoin d'avoir une marine forte.

En outre, « *la Réforme* avait eu l'avantage de dégager l'Angleterre de tout lien avec le continent ; les guerres religieuses de la vieille Europe lui procurèrent, en même temps, le moyen d'intervenir entre les combattants pour le seul profit de son commerce et de sa marine. Au temps de l'Armada, nous avons vu l'Angleterre entrant pour la première fois dans la carrière ; avec Elisabeth, elle jeta les fondements de son empire colonial et revendiqua l'empire de la mer... L'établissement d'une dynastie protestante la rattacha désormais à la Réforme, qui était depuis le xvr^e siècle la condition de ses progrès. *La pratique du régime parlementaire assura ses libertés*. L'union législative des trois royaumes des îles fit son unité. Il y a pour les peuples peut-être comme pour les individus, une époque de

maturité où, sortis des crises morales et physiques de la jeunesse, sûrs d'eux-mêmes, de leur constitution, de leur conscience et de leurs forces, ils sont aptes à se répandre et à se reproduire » (1).

Arrivés à ce moment de leur évolution économique, sociale et politique, les Anglais attachèrent à leur politique coloniale beaucoup plus d'importance qu'avant. En effet, dès le début du XVIII^e s., l'introduction du café en Guyane, au Brésil et dans les Antilles, accrut la richesse des colonies. Dorénavant, elles devinrent pour la métropole ce que les mines d'or étaient pour l'Espagne.

C'est pourquoi le premier soin de l'Angleterre fut de créer une puissante marine. Thucydide avait déjà enseigné que les peuples qui sont maîtres de la mer finissent toujours par vaincre les peuples continentaux. La prédominance du transport par mer était déjà un fait classique de l'histoire. Pour l'Angleterre, la maîtrise de la mer était une condition vitale : baignée de tous les côtés par la mer, elle sentait, en outre, le besoin de tirer tous les avantages du fret lourd qui lui était procuré par l'abondance du charbon dans le sol de la métropole.

En face de ces nouvelles conditions, les industriels montrent une ferme conscience de classe et des intérêts communs. Une entente s'établit entre les grands industriels et les grands armateurs. L'expression pratique de cette entente se trouve dans les démarches collectives auprès du gouvernement et au sein du Parlement. C'est en observant probablement ces faits ainsi que l'action des consuls français en Levant, que Montesquieu écrivait : « *Les grandes entreprises des négociants sont toujours nécessairement mêlées avec les affaires publiques.* » (2) Enfin, le chemin du pouvoir politique s'ouvre de plus en plus aux manufacturiers et aux commerçants enrichis. La politique britannique, dirigée dans l'ombre par des marchands tout puissants, trouvera son expression la plus nette dans la diplomatie générale de l'Etat. Son influence ne tardera pas à apparaître dans la technique des négociations que l'Angleterre poursuit, au long du XVIII^e s., avec les autres puissances européennes.

(1) E. Bourgeois, *op. cit.*, t. I, p. 390-391.

(2) « *Esprit des Lois* », L. XX, ch. I.

II. — LA DIPLOMATIE COLONIALE

PLACÉE DANS SON CADRE HISTORIQUE

La lutte pour la suprématie coloniale et économique au XVIII^e siècle. — L'influence de la politique intérieure et de l'opinion publique sur la diplomatie économique et coloniale.

La rivalité coloniale entre la France et l'Angleterre avait commencé en 1688. Ce fut comme une nouvelle guerre de Cent Ans dont les principaux épisodes furent les guerres de la ligue d'Augsbourg, de la Succession d'Espagne, de la Succession d'Autriche, la guerre de Sept Ans et d'Amérique.

Louis XIV avait inquiété les Anglais en obtenant pour ses sujets des privilèges commerciaux que l'Espagne n'accordait qu'à ses nationaux (notamment l'assiento et le monopole du commerce avec l'Amérique du Sud). De plus, Louis XIV avait irrité les Hollandais en introduisant ses troupes dans les Pays-Bas catholiques, il avait alarmé l'Empire en procédant comme s'il n'y avait plus de Pyrénées. La guerre de la Succession d'Espagne était née. Mais lorsque Charles VI, le nouvel empereur, prétendit maintenir ses droits à la succession d'Espagne, l'Angleterre signa les préliminaires de Londres (1711) qui, tout en laissant Philippe V de Bourbon roi d'Espagne et écartait ainsi l'Empereur, posaient le principe de la séparation des couronnes de France et d'Espagne.

Les traités d'Utrecht (1713-1715) confirment ce principe. Le 17 juin 1713, la reine Anne d'Angleterre disait à son parlement : « Le principal motif pour lequel on a commencé cette guerre a été l'appréhension que l'Espagne et les Indes occidentales ne fussent unies à la France ». En réalité, ce n'était pas pour enlever l'Espagne péninsulaire aux Bourbons que l'Angleterre et la Hollande étaient unies à l'Empire. Ce qu'elles leur avaient disputé c'étaient les annexes de la monarchie espagnole, dans la Méditerranée, en Italie et en Flandre et surtout aux colonies. Finalement, elles acceptèrent qu'un Bourbon régnât à Madrid à la condition qu'il ne disposât pas en faveur de sa famille des territoires d'Outre-Mer, que l'Angleterre et la Hollande convoitaient.

Au point de vue des traditions politiques françaises, les

traités d'Utrecht étaient une victoire ; ils donnaient aux Bourbons d'Espagne, tant désirée par Louis XIV. Ils donnaient, en outre, de ce fait, une victoire morale sur la Maison d'Autriche. En réalité, ces traités furent signés aux dépens des Bourbons et des Habsbourg à la fois. L'Empereur perdit un empire qu'archiduc il avait un instant possédé tout entier, la France vit se dresser devant elle une « plus Grande-Bretagne ». Une nouvelle puissance coloniale était née. La paix d'Utrecht devint le principe de la prospérité anglaise. Par l'article 6 du traité avec la France, l'Angleterre forçait Louis XIV à renoncer pour ses sujets à tout privilège commercial dans l'Amérique espagnole. Par l'article 8 du traité avec l'Espagne, Philippe V fermait les colonies espagnoles à toute nation, et surtout aux Français. Il les ouvrait par contre aux commerçants anglais (art. 12). Un privilège spécial du 23 mars 1713 donnait à ces derniers la ferme de l'assiento. Juridiquement, l'assiento était un contrat signé par le roi d'Espagne et qui donnait à une compagnie le monopole de la traite des nègres avec les colonies espagnoles. Une autre clause des traités réservait à l'Angleterre ce qu'on appelait : « un vaisseau de permission ». C'était un vaisseau de 300 tonnes auquel il était permis, une fois chaque année, d'aborder à Porto Bello pour y négocier au temps de la foire et vendre la cargaison de marchandises anglaises qu'il avait amenée. Mais une fois ce principe admis, les grands domaines de l'Espagne étaient ouverts au commerce anglais. En effet, ce ne fut plus seulement un, mais plusieurs vaisseaux de permission. C'est par la contrebande que le commerce anglais s'infiltrera en Amérique du Sud. En outre, les Anglais obtinrent le droit d'établir des factoreries à La Plata et à Buenos-Ayres qu'ils ne tardèrent pas à « protéger » en envoyant des navires de guerre. Par contre, l'Angleterre n'acquiesça pas de territoires dans le Nouveau-Monde aux dépens de l'Espagne. Elle acquiesça, aux dépens de la France, l'Acadie, la Baie d'Hudson, la Terre Neuve, territoires riches par leurs pêcheries et les animaux à fourrure. Bref, ces acquisitions de territoires n'avaient de valeur que par l'accroissement du commerce anglais. Mais notons que ces acquisitions avaient également une importance politique ; les Anglais occupaient presque toute la façade maritime de la plus importante colonie française en Amérique du Nord : le Canada. En outre, les dé-

limitations territoriales de ces nouvelles acquisitions étaient — à dessein — laissées incertaines du côté du Canada. De ce côté, les infiltrations anglaises étaient devenues possibles. Enfin, des clauses de réserve étaient habilement introduites par les négociateurs anglais en ce qui concernait le protectorat des indigènes (art. 10 et 15 du traité franco-anglais).

En ce qui concerne les mers européennes, le commerce anglais l'emportait presque sur le commerce hollandais et français dans les mers septentrionales : Dunkerque était fermé, l'Escaut et le port d'Anvers également, les détroits de la mer Baltique étaient ouverts au commerce de l'Aïbion. Enfin, Georges I^{er}, électeur de Hanovre et roi d'Angleterre, en acquérant Brême sur la Suède, l'ouvrit à ses sujets et en fit un port anglais. Dans la Méditerranée, le commerce anglais se substituait au commerce de la France ; les possessions italiennes de l'Espagne étaient données soit au Duc de Savoie, soit à l'Empereur, les anciens alliés de l'Angleterre, dépourvus, en outre, de tout commerce maritime. Les articles 10 et 11 des traités avec l'Espagne leur donnaient Gibraltar, conquis depuis 1704, Minorque et Port-Mahon, conquis depuis 1708.

En outre, *les traités politiques d'Utrecht furent doublés de traités de commerce et de navigation*. C'est ainsi que les traités anglo-espagnol et anglo-français étaient accompagnés de traités de commerce qui avaient pour base la clause de la nation la plus favorisée. Mais l'opposition des milieux d'affaires de la Cité désavoua le principe même de ces traités. Nous examinerons plus loin les négociations qui eurent lieu à l'occasion de cette question. Retenons donc, qu'en dehors des clauses d'ordre économique comprises dans les traités de paix, la nouvelle diplomatie anglaise ne considéra pas sa mission finie avant d'avoir conclu des instruments diplomatiques d'ordre purement économique. Le résultat final fut que l'Angleterre prit une place prépondérante à côté de la Hollande, de l'Espagne et de la France, les trois grandes puissances coloniales de la fin du xvii^e siècle.

Malgré ces acquisitions, les Anglais considéraient que les traités d'Utrecht n'avaient pas satisfait à leurs ambitions. Pendant la guerre, les milieux d'affaires avaient conçu de grands espoirs : ils s'imaginaient qu'ils obtiendraient de l'Espagne pour leur « Compagnie des Mers du Sud » et pour tous leurs

vaisseaux, le libre commerce dans toutes les colonies espagnoles. La paix avait été conclue par les torys. Lorsque les whigs arrivèrent au pouvoir en 1714, ils punirent les signataires : un des ministres fut déféré devant la Chambre des Lords et condamné ; un autre dut s'enfuir. Les ministres de l'Angleterre en Hollande, Walpole et Cadogan, s'efforcent de reconstituer l'alliance offensive de l'Angleterre, de l'Autriche et de la Hollande et de reprendre après la paix, la politique de guerre contre la France et contre l'Espagne. Les traités de juin 1716 assurent le succès de ces négociations. Mais la nation anglaise tenait à une paix victorieuse, les milieux d'affaires ne voulaient pas pousser leurs exigences jusqu'à la guerre ; ils tenaient à jouir des nouvelles conditions économiques et coloniales acquises. Pour répondre à leurs vœux, un schisme se produisit dans le parti whig en 1717. *Stanhope comprit et exploita ces besoins et réussit à passer au premier rang.* Il avait de son côté le roi lui-même qui trouvait dans les traités d'Utrecht la garantie de son trône contre l'héritier légitime catholique Jacques III. Stanhope et l'anglophile Dubois rapprochèrent la France de l'Angleterre (Convention provisoire et secrète de Hanovre, octobre 1716). Les Provinces-Unies adhérèrent (Triple Alliance de 1716). Mais Stanhope sut concilier le « secret » de Georges I^{er} avec les exigences de la Nation Anglaise : l'Angleterre y trouvait de nouveaux avantages. La France fit les frais de l'opération : Stanhope décida le Régent à de nouveaux sacrifices (démolition du port qui devait remplacer Dunkerque et réduction de tarifs aux marchands hollandais). Par la suite, le roi d'Angleterre — conseillé toujours par Stanhope — eut recours à la médiation pour garder une paix favorable au commerce anglais : il lui ouvrit la Sicile en décidant l'Espagne à la changer contre la pauvre Sardaigne de l'Empereur (Quadruple alliance, 1718) ; il se ménagea l'amitié de la Russie, de la Prusse et du Danemark en décidant la France à pousser la Suède à une paix ingrate. Et lorsque la guerre était lointaine et prometteuse, il l'entreprit à côté de l'Empereur et de la France, qui fit le sacrifice de combattre un Bourbon, il détruisit la marine espagnole (1719). Ce fut le dernier sacrifice que la France fit à l'Angleterre.

Le traité de Madrid et le Pacte de Famille allièrent la France et l'Espagne. C'est à ce moment-là qu'arrive au pou-

voir *Walpole*. Il fut, au début tout au moins, un pacifique. Les intérêts du commerce britannique lui dictaient cette attitude. En prenant le pouvoir, il dit : « Rien de plus funeste à l'Angleterre que l'état de guerre. Nous ne pouvons qu'y perdre tant qu'elle dure et, lorsqu'elle prend fin, nous ne pouvons guère y gagner. » Pour obtenir le rétablissement de tous les privilèges commerciaux que la guerre avec l'Espagne lui avait enlevés, l'Angleterre se joignit à la France et à l'Espagne (Triple Alliance, 1721). Mais lorsque Riperda travailla en Espagne à la reconstitution de la flotte et lorsque l'Empereur appréciant enfin la politique égoïste des Anglais accorda au capitaine français Mervielle, issu de ce nid de corsaires qu'était Saint-Malo, le droit d'établir une Compagnie des Indes Orientales à Ostende (déc. 1722), et signa avec l'Espagne le premier traité de Vienne (1725) dans le but de soutenir cette compagnie et le commerce des deux nations, Walpole et le Parlement wigh cessèrent de faire une mine pacifique. Plutôt la guerre qu'une paix défavorable à leurs intérêts. Ils formèrent un complot à Hanovre (1725), dans le but d'y attirer la Hollande, la Prusse et la Russie. Walpole envoya des flottes dans la Baltique et sur les côtes d'Espagne. La guerre eût certainement éclaté si l'Empereur, effrayé, n'eût consenti à suspendre pendant sept ans le privilège de la Compagnie d'Ostende (Préliminaires de Paris, mai 1727). Walpole laissa ensuite la direction de la politique étrangère à son beau-frère Townsend, l'un des deux secrétaires d'Etat qui, en Angleterre, avaient cette charge. Townsend offrit à l'Espagne le concours de la marine anglaise pour débarquer les troupes espagnoles dans les Etats de Parme et de Toscane. Il brouillait ainsi à nouveau les Bourbon et les Habsbourg (traités du Prado, mars 1788, et Séville, novembre 1729). Reprenant en 1720 la conduite des affaires étrangères, Walpole arrache à l'Empereur la suppression définitive de la Cie d'Ostende ; le marché espagnol était rendu au négoce anglais (2^e traité de Vienne, 1731). Grâce à la diplomatie économique de Walpole, le chiffre des exportations anglaises avait doublé, aussi bien en Europe qu'Outre-Mer. C'est à ce moment-là que les grandes villes manufacturières et commerciales Birmingham, Manchester, Liverpool, etc... prirent l'importance qu'elles ont conservée depuis.

Enfin, *le traité de 1731 consacrait ce qu'on pourrait nom-*

mer « *la paix anglaise* », dont les premières assises avaient été posées à Utrecht. L'Angleterre avait réussi à affaiblir ses rivaux les uns par les autres ; paix, médiation, guerre, tout lui a semblé bon pour faire triompher dans le monde une diplomatie inspirée par les nécessités de la nation (1). A l'ombre de cette paix, le calme et la prospérité régnèrent en Europe jusqu'en 1738. *Mais* la période de paix favorisait non seulement l'Angleterre, mais aussi l'Espagne et la France.

L'Espagne s'acheminait vers la renaissance et la prospérité coloniale par l'acquisition des deux Siciles ; les Espagnols se réinstallaient dans le bassin méditerranéen. Ils eurent leur Colbert dans José Patino, ministre de la Marine en 1726, l'élève d'Albéroni. Il forma des Compagnies de Commerce pour rendre aux Espagnols leur trafic avec leurs colonies de l'Amérique et d'Océanie. Il enleva le commerce avec l'Amérique du Sud aux gallions qui ne transportaient pas les marchandises espagnoles de l'autre côté de l'Océan, mais se contentaient d'amener sur le continent les richesses du Nouveau-Monde. Ils les remplaça par des bâtiments royaux, partant de Cadix à des dates rapprochées et transportant les produits de l'industrie nationale et des manufactures royales nouvellement créées. Patino organisa également une marine puissante. La contrebande anglaise était éliminée.

La France reprenait la tradition de Colbert ; l'industrie de la soie se perfectionnait à Lyon, des industries nouvelles se créaient dans le Nord et dans l'Est pour le travail du coton et du kaolin. Les armateurs construisaient sans cesse à Nantes, Marseille et Lorient. D'autre part, l'empire colonial français se reconstruisait sans cesse. On donnait un débouché sur la mer au Canada par le Cap Breton, on y construisait des forts aux frontières. Les Français s'établissaient dans l'Ohio et rejetaient les colons anglais au delà des Alleghanis, vers les côtes. Aux Indes, Dumas et Duplex — administrateurs, diplomates et soldats à la fois — se substituaient lentement aux anciens

(1) L'histoire se répète. Il semble bien que de nos jours l'Italie et l'Allemagne jouent la même carte. Rome et Berlin jettent tour à tour dans la balance le poids de leur alliance. En outre, l'intervention masquée joue le rôle qu'eut au XVIII^e siècle la médiation. Cette dernière institution ne peut plus servir les desseins d'une politique active à cause des règlements de La Haye et de la procédure neutrale du Pacte. Les détracteurs du Covenant lui reconnaîtront au moins ce mérite.

maîtres mongols. Ils occupaient la vallée du Gange (Chander-nagor et Patna), le Dekkan (Pondichéry), ainsi que le plateau central de l'Hindoustan. En partant des Indes, le commerce français s'infiltrait à l'Ouest jusqu'en Perse, à l'Est jusqu'en Annam (1737-40) (1).

En face de l'essor français et espagnol, on vit alors les Anglais regretter leur politique pacifique. Un parti « patriotique » se forma au sein du Parlement. Cette opposition était conduite par des députés nouveaux, jeunes pour la plupart ; parmi eux, William Pitt et Carteret. Ils étaient soutenus par la Cité spécialement. Pitt lui-même et sa famille avaient fait leur fortune aux Indes. C'est un des motifs pour lesquels il était entré de bonne heure dans le parti des patriotes. De ce parti, Pultney était le chef ; il était pourtant un des chefs des whigs, parti auquel appartenait Walpole lui-même, mais dont les « patriotes » critiquaient la politique. Les torys eux-mêmes, partisans de la paix et dont leur chef Bolingbroke avait signé la paix d'Utrecht, renièrent leur passé pour suivre l'opinion publique et se joignirent aux « patriotes ». Ensemble, ils proclamèrent la nécessité d'une lutte nouvelle pour la patrie, c'est-à-dire pour les colonies. Le porte parole du peuple fut le corsaire Jenkins qui vint se plaindre au Parlement des traitements que lui avaient infligés les douaniers espagnols, chargés de réprimer la contrebande. *La Nation entraîna Walpole à la guerre (1739). « Ce devait être une nouvelle guerre de Trente Ans (1739-1763).* Il ne s'agissait plus seulement de savoir qui dominerait l'Europe. Le problème était plus grand : de sa solution allait dépendre, non seulement la situation respective des Etats européens, mais leur avenir, leur place dans ces mondes nouveaux de l'Amérique ou de l'Asie, ouverts depuis deux siècles à leur activité, à leur commerce, et l'avenir même de ces mondes » (2).

La France crut le moment venu de prendre sur l'Angleterre une revanche des traités d'Utrecht. Quoique la guerre ne fût pas encore déclarée entre la France et l'Angleterre, les navires de guerre français allèrent combattre la flotte anglaise sur les rivages de l'Amérique du Sud et protéger les colonies espagnoles (oct. 1740).

(1) Voir la II^e et la III^e Sous-Section.

(2) Bourgeois (E.), *op. cit.*, t. I, page 310.

Il résulte donc de tous ces événements que — sauf pendant la période 1717-1720 — la France et l'Espagne ne négligèrent pas — au début du XVIII^e s. — leurs intérêts économiques et coloniaux.

Il en sera autrement à partir de 1741.

En effet, Walpole, prévoyant l'attaque française, s'employa à la rendre inefficace. Les ambassadeurs anglais mirent tout en œuvre pour rendre la guerre générale sur le continent et y engager à fond la France. Ils furent aidés par l'ouverture de la Succession d'Autriche. Ils furent aidés, en outre, par les Français eux-mêmes. Les anciennes traditions politiques françaises firent voir à Chauvelin et à Belle-Isle, dans la Succession d'Autriche, l'occasion unique de ruiner complètement la Maison des Habsbourg. Un contemporain — Barbier — présentait cette occasion comme « le plus grand événement qui se verra dans le reste de la consommation des siècles ». La guerre coloniale et maritime parut aux contemporains, à côté de la guerre d'Autriche, bien négligeable (1). L'Espagne fit de même. Seul Fleury oscillait : « Restons sur le mont Pagnotte », c'est-à-dire, attendons. Mais finalement, le Roi fut entraîné par les intrigues du parti de la guerre. Pourtant, Walpole ne se mêla pas à la guerre continentale. C'est que toute l'Europe était liguée, en mai 1741, contre les Habsbourg. Le premier objectif de la diplomatie anglaise fut de réconcilier Frédéric II et Marie-Thérèse. Walpole et Fleury s'entendaient pour limiter la guerre à la Silésie ; le premier, dans l'espoir de lui donner une tournure favorable à l'Autriche, le second, avec le désir de l'étouffer complètement. Mais l'Angleterre renversa Walpole ; les « patriotes » prirent le pouvoir et envoyèrent des subsides et des troupes à l'Autriche. Ils lui proposèrent un démembrement de la France où l'Angleterre se réservait Dunkerque et les colonies. En 1743, la Grande Alliance du commencement du siècle était reconstituée par l'Angleterre contre la France et l'Espagne. Si le roi d'Angleterre, Electeur de Hanovre, tournait ses regards vers le continent, la Nation et les ministres envisageaient surtout la guerre maritime. Dès le début, les escadres anglaises étaient expédiées dans toutes les mers du globe.

(1) La postérité reprocha aux politiques françaises de 1741 cette guerre inutile. En face d'une entreprise inutile, le Français s'écrie même aujourd'hui : « Vous me faites travailler pour le Roi de Prusse ».

Louisbourg, au Cap Breton, le poumon du Canada, fut assiégé. Mais les calculs anglais furent déjoués. En juin 1744, Frédéric II rentrait en campagne, à côté de la France, pour étendre ses conquêtes en Bohême. Ses victoires désenchantèrent les Anglais. On vit alors la nation anglaise, « patriotes » et torys en tête, demander la paix et désapprouver les efforts guerriers de la Maison de Hanovre sur le continent. Ils reprenaient, en 1745, la politique de Walpôle qu'ils avaient combattue à coups d'arguments patriotiques deux ans plus tôt. « Ces contradictions ne sont pas rares dans la conduite des hommes d'Etat anglais au XVIII^e s. Les hommes alors, leurs personnes et leur talent importaient peu en réalité ; ils n'étaient que des instruments, plus ou moins parfaits, entre les mains d'une nation qui forgeait elle-même avec énergie et patience ses propres destinées. » (1) *La paix fut signée à Aix-la-Chapelle (1748) sur la base du « statu quo ante ».*

Mais cette paix ne fut, en réalité, qu'une trêve ; les Anglais ne pouvaient pas renoncer à leurs ambitions coloniales. Aux instances de la Nation anglaise s'ajoutaient celles des colons d'Amérique qui se rencontraient partout avec les Français : dans la région des Grands Lacs, sur les frontières mal délimitées de l'Acadie et surtout dans la vallée de l'Ohio. Des conflits sanglants éclatèrent partout. *Si la guerre continentale était finie, la guerre maritime et coloniale continuait.* Louis XV ne s'intéressait guère de ce qui se passait en Amérique. Au contraire, l'Angleterre redoublait ses efforts. Le système colonial anglais au Nouveau-Monde fut modifié. En 1754, le gouvernement anglais cherche à provoquer une union défensive des colonies américaines entre elles. Un Congrès Continental se réunit à Albany. Mais les colons ne s'entendirent pas. Pendant ce temps, les colons anglais et français se disputaient la possession de l'Ohio. Pour les Français, c'était le point de jonction du Canada et de la Louisiane. Pour les Anglais, le passage vers l'intérieur du continent. Les premiers y bâtirent le fort Duquesne, les seconds — sous le commandement de Washington — le fort Nécessité. Les Français firent capituler, finalement, Washington dans son fort. L'Ohio leur appartenait.

En même temps, Dupleix, malgré la résistance de Clive et

(1) Bourgeois (E.), *op. cit.*, t. I, page 318.

de Saunders, était encore maître du Carnatic et du Dekkan. Il attendait des renforts de France.

En jugeant ce moment historique, on voit apparaître comment les réformes intérieures conditionnent l'expansion coloniale et l'efficacité de la politique extérieure. Pendant que l'Angleterre entière était dressée et déterminait le gouvernement à une politique coloniale active, en France on discutait à grand bruit les réformes constitutionnelles. Les philosophes travaillaient à constituer une nation. Les Parlements reprenaient leur lutte contre le Clergé. Ce qui intéressait l'opinion éclairée française — exception faite des armateurs des grands ports — c'était de fonder une constitution démocratique à l'instar de la constitution anglaise. « Que nous valurent les quelques arpents de neige du Canada ? », s'écriait Voltaire. L'Angleterre était considérée non pas comme une rivale, mais comme un modèle. Les dirigeants des Compagnies françaises, eux-mêmes, donnaient à la diplomatie française des idées fausses : au lieu de fonder des colonies, ils se limitaient à des comptoirs, à des gains immédiats. Sur ces bases, ils proposaient aux Anglais la neutralité. Enfin, ils exigèrent du Roi le rappel de Duplex (sept. 1753). Au même moment, les Anglais renvoyaient aux Indes le grand Clive. Au Nouveau-Monde, ils envoyèrent des troupes sous le commandement du général Bradock. A partir de ce moment-là, le gouvernement anglais n'est pas seulement représenté en Amérique par les gouverneurs des colonies — comme avant — mais par des chefs militaires. Sur le tard, les Français s'aperçurent de leurs fautes : ils expédièrent — eux aussi — 3.000 soldats. Trop tard : les troupes anglaises se jetèrent sur le Canada et, sans déclaration de guerre, l'amiral Boscawen, commandant une puissante escadre, se saisit d'un grand nombre de vaisseaux français.

La guerre générale était devenue inévitable ; elle éclata en 1755. Ce fut la première guerre ayant pour cause principale les revendications coloniales. L'Angleterre chercha le dérivatif continental. « L'Amérique, disait Pitt, serait conquise en Allemagne ». Le traité de Westminster (Janvier 1756), procurait à l'Angleterre l'alliance prussienne. La première phase de la guerre de Sept-Ans (1756-1758) compromettait, aussi bien aux Indes qu'en Amérique, la situation coloniale de la France. Entraîné d'abord dans la guerre continentale, Bernis se rendait

compte, en 1757, que la guerre était inutile en Europe et dangereuse aux colonies. Il fut remplacé en 1758 par M. de Choiseul, l'ancien ambassadeur à Vienne. « Votre Majesté, écrivait M. de Choiseul au Roi dans le mémoire qu'il lui remettait après la paix de Paris de 1763, avait été attaquée, en 1755, en Amérique par l'Angleterre. Ses armées conquièrent Mahon en 1756. C'est alors qu'elle conclut, au mois de Mai, son traité avec la Cour de Vienne, qui fut le préliminaire de l'espèce de ligue qui se forma entre le roi de Prusse, entre la France et la Maison d'Autriche (1). Cette nouvelle alliance fit négliger la guerre de mer et la guerre d'Amérique, qui était la véritable guerre. Votre Majesté donnait trente millions à Vienne, n'ayant pas une marine capable de défendre ses possessions américaines et employait son armée de terre à la cause de son alliée, de sorte que réellement vous ne faisiez rien pour la guerre véritable de la France contre l'Angleterre ».

M. de Choiseul comprit, dès le début, les fautes commises. Par le troisième traité de Vienne (conclu en Mars 1759, mais antidaté de Décembre 1758), l'Autriche et la Russie combattaient désormais seules contre la Prusse. Sur le continent, la France se chargeait seulement du Hanovre. La guerre européenne et la guerre coloniale étaient distinctes. La France se réserva pour la seconde. Elle convainquit toutes les puissances maritimes — l'Espagne, les Deux-Siciles, le Portugal et la Hollande — à une prise d'armes générale contre la puissance coloniale chaque jour plus menaçante de l'Angleterre (1761). Mais il était trop tard. Pitt se réjouissait de voir l'Espagne perdre ainsi son empire colonial. Pour sauver le reste, M. de Choiseul s'employa à obtenir de Pitt une paix séparée, au-delà des mers. Ne pouvant atteindre ce but, M. de Choiseul abandonna la direction de la politique extérieure, et, réduit à combattre, il prit le ministère de la guerre et de la marine janv.-oct. 1761). Mais malgré ses efforts, *le traité de Paris* (1763) fonda l'empire anglais, la « Plus Grande Bretagne ». La France lui cédait : en Amérique, toute la Nouvelle-France — sauf les petites îles St-Pierre et Miquelon et le droit de pêche sur les bancs de Terre-Neuve —, les Antilles — sauf la Martinique et la Guadeloupe ; en Afrique, le Sénégal ; en Asie, toutes les possessions de l'Inde,

(1) Voir le rôle joué par la diplomatie secrète de Bernis à la formation de cette alliance, 1^{re} partie, Ch. IV, Prem. Section II, B, 1.

sauf cinq comptoirs. L'Espagne perdait la Havane, Cuba et les Philippines. Pour dédommager l'Espagne, la France lui cédait la Louisiane, Enfin, les routes de l'Amérique du Sud étaient définitivement ouvertes au commerce anglais.

Les conditions auraient été encore plus dures si Pitt n'eût pas été remplacé par Bute en 1762.

Après la Paix, M. de Choiseul se voua tout entier à la reconstruction de l'armée et de la marine. Mais, une fois de plus, les mouvements intérieurs s'opposèrent à cette œuvre. Les Parlements — qui voulaient introduire en France les réformes anglaises — lui refusèrent, à maintes reprises, l'enregistrement des impôts nécessaires à la reconstruction de la Marine. Pour arriver à ses fins, M. de Choiseul leur sacrifia les Jésuites qui furent expulsés de France. Mais de 1763 à 1766 il réussit à donner à la France la marine qu'elle avait autrefois. Il quitta le ministère en 1770.

Le moment de la revanche vint à l'occasion de la Sécession des colonies anglaises d'Amérique. M. de Vergennes attendit que les américains eussent constitué leur nation pour se déclarer en leur faveur (1777). Les escadres françaises les appuyèrent. L'Espagne s'y associa activement (1779). Les Provinces Unies, le Portugal — rapprochés par le traité du Prado (1778) — adoptèrent une politique indépendante vis-à-vis de l'Angleterre. Si la Neutralité-Armée de 1780, la Russie, la Suède et le Danemark n'attaquèrent pas l'Angleterre, elles lui arrachèrent l'espoir de posséder exclusivement les Océans ; la mer serait à l'avenir le patrimoine commun de toutes les nations. C'était le résultat de la sage diplomatie de M. de Vergennes ; il avait trouvé le moyen de maintenir habilement la paix sur le continent et de laisser l'Angleterre exposée aux coups de ses concurrents et ennemis. La Paix de Teschen (1779), avait réglé les frictions entre la France et l'Autriche (projet de Joseph II : échange de la Bavière contre les Pays-Bas). La Paix de Versailles (1783) constitua pour la France le premier traité conclu depuis 1738 qui ne fût stérile. Elle affranchissait Dunkerque, rendait à la France le Sénégal et des comptoirs en Hindoustan. Par le premier, l'Afrique était réouverte à la France ; par les seconds, les français pouvaient se diriger dorénavant vers l'Indochine. L'Espagne retrouvait Minorque et les deux Florides, menaçait Gibraltar.

Mais les puissances maritimes ne restèrent pas unies après 1783. La Hollande se brouilla avec l'Espagne, en prétendant lui interdire la route du Cap de Bonne-Espérance. L'Angleterre profita de ces divisions, ainsi que de la vague d'anglophilie qui déferlait en France, pour lui imposer le traité de commerce de 1786. Elle imposa à l'Espagne son alliance (1787), à la Hollande un stathouder qui lui était entièrement dévoué. Enfin, les appétits des puissances continentales en Orient, les plans de partage de l'Empire Ottoman, lui firent espérer des compensations en Méditerranée.

Que se passe-t-il, pendant ce temps, aux Indes et au Canada ? Nous avons déjà eu l'occasion de voir qu'à la suite des défaites subies, la Compagnie Française des Indes n'était plus capable de soutenir les intérêts français en Extrême-Orient. Le Roi suspendit en 1769 son privilège et s'y substitua. La Couronne d'Angleterre procéda de même en 1774. Néanmoins, les Compagnies avaient préparé le terrain des futures rivalités et des négociations diplomatiques.

En Amérique, les Anglais s'employèrent à réduire les Français du Canada au point de vue civique (proclamation d'Octobre 1763). Par la suite, les gouverneurs Murray et Charleton renoncèrent à angliciser les Canadiens français : l'Acte de Québec (1774) respectait la religion catholique et ouvrait aux Français les fonctions publiques. Par contre, ils imposèrent des mesures rigoureuses à leurs propres colons du reste des continents : le bill des sucres (1764), l'Acte du Timbre (1765), les Cours d'Amirauté (tribunaux sans jury), etc... D'où la Sécession.

Aux Indes, ils s'attaquèrent, au Bengale, contre les comp-toirs et contre le commerce français. Mais Hyder-Ali et les Mahrattes leur disputent l'Hindoustan, tandis que les français Bussy et Suffren y rentrent victorieux. Cependant, Louis XVI repoussa l'occasion offerte par la Sécession et la guerre contre l'Angleterre, pour reprendre le terrain perdu : il abandonne complètement les Canadiens à leur sort et arrête Suffren aux Indes. A la suite des vexations continuelles qu'il éprouva, le gouverneur français se voit astreint à cesser de faire directement le commerce du Bengale. Mais le commerce privé s'y soutient malgré toutes les entraves qu'il rencontre.

Les Anglais, eux, profitent de la guerre de 1776 pour pren-

dre Chandernagor et tous les établissements français du Bengale. Par le traité de Versailles (1783), ces territoires devraient être restitués. On voit alors se suivre de longues tractations entre les deux gouvernements. Les Anglais commettent de nouveaux empiètements sur le territoire de la loge de Dacca. Une « Convention Provisionnelle » est passée à l'Île de France entre le Vte de Souillac et le lieutenant-colonel Cakar. Mais les Anglais refusent de l'exécuter. Des disputes d'ordre local se produisent à l'occasion de la réoccupation par les Français des Loges du Bengale. La Convention du 31 août 1787 met fin aux démêlés des deux nations. En 1785, une nouvelle Compagnie Française était créée ; mais elle abandonna les Etablissements du Bengale et fit ses achats chez les Anglais de Calcutta. Contre ces procédés commerciaux s'élèvent les Chambres de Commerce de France. Le gouvernement, excédé surtout par l'évacuation prématurée de Pondichéry, supprime le privilège de la Compagnie et rend libre le commerce de l'Inde. Enfin, le gouvernement vient au secours des Loges du Bengale (1794). Mais la Révolution arrêtera ses efforts. Les Anglais s'empareront de toutes les places commerciales et en resteront maîtres jusqu'en 1816.



Quelle fut, au XVIII^e siècle, la politique et la diplomatie coloniale des autres Etats que la France, qui comptaient — à la fin du XVII^e siècle — parmi les grandes puissances coloniales ?

L'Espagne était redevenue, au début du XVIII^e siècle, surtout une puissance maritime. Elle devait cette régénération aux Bourbons qui s'étaient écartés de la politique des rois qui les avaient précédés et qui avaient engagé l'Espagne sur le continent, en Italie et dans les provinces belges, la faisant négliger l'Outre Mer. Si l'Espagne perdit en 1713 Gibraltar, en 1763 la Floride, elle acquit la Louisiane — cédée par la France — (1763), en 1783 les deux Florides et Minorque, reprenait pied dans la Méditerranée. Comme puissance coloniale elle égalait l'Angleterre : elle possédait, à la fin du siècle, en Amérique du Sud, un empire aussi grand que les Indes Anglaises. Les Bourbons, aidés par Albéroni, Patino, Ensenada, avaient bien travaillé.

Mais à ce mouvement colonial, la nation n'y participait guère. En outre, si les Bourbons combattirent pour les colonies, ils ne leur demandaient que ce que leurs prédécesseurs autrichiens leur avaient demandé : l'or. Le commerce était sous monopole, et le monopole était cédé — le plus souvent — aux étrangers. C'est pourquoi, la prospérité maritime et coloniale espagnole n'était qu'éphémère. Les forces de la nation n'étaient pas engagées, sa diplomatie coloniale n'était pas, comme en Angleterre, l'expression politique de ses intérêts économiques.

La Hollande abdiquait — depuis le début du siècle — l'hégémonie commerciale et coloniale. Liée diplomatiquement à l'Angleterre et dirigée, non plus comme dans le passé par de puissants négociants, mais par un parti militaire, elle s'était engagée sur le continent, sacrifiant les intérêts de ses marchands qui, satisfaits autrefois, lui avaient valu sa richesse et sa prospérité. Elle essaya de s'affranchir de l'Angleterre en 1745 et en 1787. Mais le parti militaire réagit. A la fin du siècle, la Hollande n'était même plus assez forte pour défendre ses possessions des mers du Sud.

Le Portugal s'était mis, lui aussi, à la remorque de l'Angleterre. Le traité de Methuen (1703) livrait le pays au commerce anglais. Mais Outre-Mer, Pombal s'efforça de réorganiser l'empire colonial du Brésil ; il émancipa les indigènes, créa des Compagnies privilégiées. Mais le Brésil était distancé par les îles Caraïbes, productrices de sucre, elles aussi. L'effort de Pombal échoua ; il avait d'ailleurs resserré davantage l'alliance anglaise.

Pourtant, l'Espagne et la France réussirent à faire comprendre aux Portugais le danger britannique (1776). Le Portugal abandonna l'alliance anglaise et signa, avec l'Espagne, le traité du Prado (1778), avec la France, un traité de neutralité. Mais il était trop tard. En 1789, le Portugal ne comptait parmi les puissances maritimes que d'une manière passive, grâce à ses richesses coloniales.

EN CONCLUSION, *les anciennes grandes puissances coloniales de la fin du XVIII^e siècle, non seulement se divisèrent au profit de l'Angleterre, mais « aucune n'avait ni une conscience suffisante de ses intérêts maritimes et coloniaux, ni le moyen de les défendre seules. La grandeur maritime et la*

puissance coloniale de l'Angleterre étaient au contraire, comme sa constitution, au-dessus de tous les partis : Rois, hommes d'Etat, anglais de toute condition, de toute opinion, divisés de caractère, de tendances ou d'intérêts, s'accordaient sur ce double principe qui faisait une tradition très forte dans un Etat très libre, une puissance redoutable et sûre d'elle-même, au milieu de puissances affaiblies ou troublées » (1).

*
**

Evincée des Océans, la France, revivifiée par la Révolution, disputera aux Anglais les routes de la Méditerranée et de l'Afrique. « De même que l'Angleterre — écrit M. de Talleyrand — se trouve placée de manière à avoir des avantages sur la France dans l'Océan, la France se trouve placée de manière à avoir des avantages sur l'Angleterre dans la Méditerranée » (2).

L'objet et les guerres de la Révolution contre l'Angleterre seront du domaine économique et commercial. Les deux Etats ne lutteront pas pour la possession des territoires mais pour la conquête des marchés. La loi de Nivose An VII revêtira le même caractère que les décrets napoléoniens, qui organiseront, quelques années plus tard, le Blocus Continental : les marchandises anglaises seront confisquées, même sur les navires neutres, même si ces navires ne contiennent qu'en partie des marchandises anglaises.

Le xix^e siècle débutera sous le même signe ; aux rivalités léguées par le passé s'en ajouteront d'autres. *La Diplomatie des Etats sera de plus en plus occupée par des questions économiques et coloniales. Sa technique s'adaptera chaque jour davantage aux nouvelles exigences.*

(1) Bourgeois (E.), *op. cit.*, t. I, page 562.

(2) Voir « Mémoires », t. I, page 77.

DEUXIÈME SOUS-SECTION.

LA DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE FRANÇAISE AU LEVANT, EN ÉGYPTÉ
ET EN PERSE.

L'action économique des agents diplomatiques français à Constantinople était plus importante, aux yeux mêmes des « politiques » de Versailles, que leur activité politique. En effet, les Turcs n'étaient pas mêlés directement et incessamment aux affaires européennes ; par contre, le commerce français au Levant représentait un intérêt permanent. Les Turcs répugnaient — sauf à des moments extrêmement critiques — à une politique d'égal à égal avec les Infidèles. Au contraire, leur ignorance en matière commerciale laissait libre prise aux négociations d'ordre économique.

I. — PRINCIPES GÉNÉRAUX D'ORGANISATION

L'ambassadeur de France à Constantinople exerçait le contrôle de la police des « Echelles » françaises au Levant, veillait à l'exécution des Capitulations, négociait avec la Porte les conditions du commerce français et défendait ce commerce contre la concurrence des autres États occidentaux.

Le commerce français au Levant était mis sous la direction du Ministère de la Marine, du Ministère des Affaires Étrangères et surtout sous la surveillance de la Chambre de Commerce de Marseille qui était — au fait — la directrice générale du commerce du Levant. Les consulats étaient rattachés, jusqu'à la Révolution, au Ministère de la Marine. Notons, pourtant, que l'ambassadeur français à Constantinople exerçait sur eux un contrôle. Ce n'est qu'à partir de la Révolution que les consulats furent rattachés au Département des Affaires Étrangères.

Avant de s'embarquer à Marseille sur le navire de guerre qui devait le transporter à Constantinople, l'ambassadeur de France tenait plusieurs conférences avec la Chambre de Commerce de Marseille. Le commerce avec le Levant n'était pas

libre. Marseille avait certains privilèges. Le ministre Maurepas écrivait, le 11 août 1728, à la dite Chambre : « M. de Villeneuve doit avant son départ conférer avec vous sur l'état actuel du commerce du Levant et sur les moyens de l'augmenter et réformer les abus qui peuvent s'y être introduits ». La Chambre de Commerce de Marseille rédigeait pour l'ambassadeur un mémoire qui complétait l'instruction que le Ministre de la Marine lui remettait, presque régulièrement avant qu'il ait quitté Paris.

Arrivé à Constantinople, le nouvel ambassadeur discutait point par point, avec son prédécesseur, l'état du commerce français au Levant. Il entretenait avec la Chambre de Commerce de Marseille une correspondance et des rapports assidus « J'ai non seulement protégé constamment notre commerce — écrivait M. de Bonnac en 1728 à des établissements français en Syrie — mais j'ai tâché aussi de le rectifier et de le bonifier en plusieurs points. Le désordre que les infortunes de votre ville avaient causé est quasi entièrement rétabli ».

Donc, les ambassadeurs français à Constantinople : a) intervenaient directement dans l'organisation du commerce au Levant ; b) ils intervenaient diplomatiquement près de la Porte pour la réparation des abus de certains gouverneurs ottomans au détriment des marchands français ; c) les répercussions des événements d'ordre international et la manière dont ils étaient canalisés au profit des français par les ambassadeurs de France, presque toujours en-faveur auprès du Sultan, constituaient un troisième aspect de la diplomatie économique française en Orient.

Les ambassadeurs français à Constantinople correspondaient aussi bien avec le Département de l'Etranger qu'avec le Département de la Marine. A la fin de leur mission, ils remettaient au Roi des mémoires spéciaux, à part des mémoires politiques; ces mémoires exposaient l'état du commerce et de la navigation française en Orient, ainsi que les négociations menées dans le but de favoriser ces intérêts (1).

Nous tâcherons de montrer, plus loin, comment la France se fit payer par des avantages commerciaux les services diplomatiques qu'elle rendit à la Turquie .

(1) Voir les textes dans Saint-Priest, *op. cit.*

II. — L'ACTION ET LES PROCÉDÉS

L'instrument de base de la diplomatie économique française en Orient était la « *Capitulation* ». Nous avons déjà eu l'occasion d'en parler ; nous renvoyons à ce qui a été dit au chapitre VIII de la II^e partie. Première Section, II. Nous revenons avec quelques précisions intéressant la diplomatie économique.

M. de la Forest — le premier ambassadeur français auprès de la Porte — reçut ses instructions le 11 février 1534. Sa mission consistait en deux choses : la première, d'ouvrir au Levant le commerce français et le substituer à celui ruiné des Grecs ; la seconde, d'obtenir le secours de la Porte contre Charles Quint.

A ce moment-là, le commerce du Levant était uniquement entre les mains des républiques de Venise, de Gênes et de Florence. Les français, de même que tous les européens, achetaient aux sujets des républiques citées plus haut toutes les marchandises de provenance levantine. On s'aperçut au cours des tractations franco-turques, que les Français ne s'étaient pas trop intéressés à la navigation et qu'ils n'étaient pas en état de faire une concurrence efficace et de faire par eux-mêmes le commerce que toutes les républiques italiennes faisaient. C'est pourquoi, on a recouru à un expédient qui convenait également aux Français et aux Turcs ; ils tombèrent d'accord pour qu'il n'y ait désormais que les Français qui puissent trafiquer au Levant, que seul leur pavillon serait admis, mais que les ennemis même des Turcs pourraient y trafiquer en sûreté sous ce pavillon. De cette manière, les Turcs pouvaient se défaire de leurs marchandises et les Français suppléaient à l'impossibilité de les enlever avec leurs propres bateaux.

Par suite, cette convention fut enfreinte par rapport aux Vénitiens et, consécutivement, par rapport aux Anglais et aux Hollandais, même aux Danois et enfin, par rapport à l'Empire. Ces Etats obtinrent, par des traités particuliers, l'abolition du monopole qui jouait en faveur des Français. Ils obtinrent même l'égalité de traitement.

Au cours du XVIII^e siècle, la diplomatie française s'efforça de rétablir sinon le monopole du commerce français au Levant,

du moins certains privilèges exclusifs. Elle réussit à faire reconnaître, aussi bien par les Ottomans que par les Européens, le droit de protection de la France sur « les latins », habitants ou sujets catholiques de l'Empire Ottoman et à affermir ses nucléées de rayonnement commercial : les Echelles et les consulats.

Voici — d'après le témoignage de M. de Ferriol, ambassadeur de France à Constantinople — quelle était la situation diplomatique-économique de la France au Levant vers 1711 : « Tout se passa suivant mes souhaits, tant pour ce qui a regardé nos traités, que pour les grâces particulières que je demandai, et si quelque nuage vint parfois obscurcir les beaux jours, on le vit bientôt se dissiper. La plus grande partie de nos missions fut rétablie ; on vit fleurir le commerce dans toutes les Echelles du Levant et on ne m'offensa nulle part impunément. L'exemple du pacha de Gaza en fut une preuve, la Porte lui ayant fait couper la tête sur mes plaintes pour avoir maltraité un de nos marchands et lui avoir pris 400 écus qui lui furent restitués »(1).

Au cours des conflits russo-turcs des années 1736-1737, la France intervint en faveur des musulmans. Le commerce français au Levant jouissait à cette date d'une suprématie décidée : Marseille et les provinces méridionales y trouvaient une source permanente de prospérité ; les documents de l'époque estiment à un million le nombre des Français qui vivaient de ce négoce. Or, la Russie menaçait dangereusement l'Empire Ottoman. Si la France laissait l'Orient passer aux mains des Russes avec lesquels elle n'avait aucun traité de commerce, elle craignait ne plus retrouver les mêmes facilités, les mêmes privilèges. En protégeant les Turcs, consommateurs des produits français, la France luttait pour elle-même et défendait son bien ; en réalité elle cherchait moins à conserver des amis politiques que des clients et des fournisseurs avantageux. En outre, les Russes avaient l'intention de réclamer le droit de navigation dans la Mer Noire pour ses vaisseaux de guerre et ses navires de commerce. Subir cette exigence, c'était ouvrir aux flottes de la Russie le chemin du Levant ; c'était aussi permettre aux marchands russes, ou à ceux que ceux-ci couvriraient, de faire une concurrence redoutable au commerce français. C'est pourquoi la France travailla fébrilement à déterminer les Turcs à demander la médiation

(1) Mémoire de M. de Ferriol, voir Bonnac, *op. cit.*, page 113 et suiv.

française (1). Le ministère français écrivait à M. de Villeneuve, ambassadeur de France à Constantinople, d'employer « tous les ressorts imaginables pour que les Moscovites ne puissent obtenir dans la Mer Noire une liberté de navigation, qui s'étendrait bientôt jusqu'à la Méditerranée ».

Après avoir fait triompher à la Paix de Belgrade les vues politiques françaises, M. de Villeneuve n'oublia point que la défense des intérêts matériels français avait été le premier objet remis à ses soins : il les considéra toujours comme dignes d'une sollicitude spéciale. La correspondance qu'il entretenait à cet égard, pendant treize ans, avec le Ministère de la Marine, les rapports d'ensemble qu'il envoyait à ce département, les notes et les projets de réforme, est aussi volumineuse que sa correspondance politique (2). Il se montrait favorable à toutes les mesures dont le but était de réglementer l'action des marchands et il en prenait souvent l'initiative. Enfin, M. de Villeneuve réussit — grâce aux précieux offices qu'il avait rendus à la Porte — à donner à l'expansion économique française au Levant un nouvel instrument : de *nouvelles Capitulations* (Mai 1740).

Cet acte, comme les précédents, n'a point le caractère d'un traité conclu entre deux parties ; c'est une déclaration dans laquelle le Grand Seigneur porte seul la parole. Après un préambule plein d'emphase, suit l'énumération, sous forme d'articles, des avantages confirmés ou octroyés. L'acte nouveau fait allusion aux capitulations précédentes dont il reproduit les principales clauses. Parmi elles, l'inviolabilité des consuls, la liberté de navigation et de commerce, la facilité pour les français de prêter leur pavillon aux navires étrangers. A 43 articles tirés du texte antérieur, s'en ajoutent 42 entièrement nouveaux. Parmi eux : la réduction des droits de douane à 3 %, prononcée en 1673 pour les principaux objets d'exportation, s'appliquera désormais à tous les produits des deux pays ; la suppression de la mézeterie, une taxe supplémentaire très encombrante ; il est rigoureusement défendu aux musulmans de s'indemniser aux dépens des marchands français des ravages des corsaires aussi bien que d'établir entre les Français d'une même Echelle une solidarité forcée et de mettre en cause la nation tout entière

(1) Voir 1^{re} partie, ch. VIII, 2^e Section, N^o II, A) 4^e cas.

(2) Voir Bibliothèque Nationale. Manuscrits français N^{os} 7192-7193.

pour l'insolvabilité de l'un de ses membres. En général, les Capitulations de 1740 avaient moins pour effet d'accroître les droits des Français, que de les dégager avec netteté. Elles réussirent à définir avec une si heureuse précision le régime attribué aux Français que le besoin de les renouveler ne se fit plus sentir ; elles furent seulement rappelées dans les traités conclus par la suite avec la Porte et demeurèrent la base reconnue des privilèges français au Levant. Les Capitulations de 1740 formèrent — jusqu'à l'abolition de ce régime d'exception — la loi des Français dans les Echelles du Levant. Notons que ces acquisitions, tellement importantes, étaient dues seulement au parfait jeu diplomatique de la diplomatie française entre 1736-1739. Elles ne coûtèrent à la France ni de lourds subsides, ni des soldats, ni des concessions d'ordre moral ou politique. Bien au contraire, le droit de contrôle du Roi sur les « Latins » et les Lieux-Saints était également affermi.

Il apparaît donc, que la fameuse Question d'Orient revêtait trois aspects : a) une lutte pour la succession territoriale de l'Empire Ottoman. Les principaux protagonistes étaient la Russie et l'Autriche ; b) la défense par la France de son système diplomatique dans lequel la Turquie constituait le pylône Sud ; c) la lutte pour la prépondérance économique en Méditerranée Orientale. Au cours du XVIII^e siècle, cette lutte se résume aux efforts fournis par la France pour organiser ses « Echelles » et ne pas donner, par sa faiblesse, l'occasion d'être supplantée dans la situation privilégiée et forte qu'elle s'était acquise.

En outre, les ambassadeurs français à Constantinople ne limitaient pas leur action seulement à la protection et à l'intervention diplomatique en faveur du commerce ; ils s'intéressaient directement à la marche du négoce français en Orient ; parfois, ils indiquaient le chemin à suivre et prenaient des mesures d'organisation. Ainsi, lorsque M. de Villeneuve arriva à Constantinople, les marchands français se plaignaient de l'accumulation des marchandises de France dans les Echelles. On comptait qu'il avait été envoyé en 1728, 1.800 balles de drap à deux ballots chacune. Les négociants de France, en expédiant les draps, en tiraient aussitôt la contre valeur par lettre de change ; cela forçait les marchands du Levant à vendre à tous prix pour faire honneur au papier qu'on leur présentait. Il en résultait que les draps se vendaient à Constantinople meilleur marché qu'ils

n'avaient coûté à Marseille. Frappé de ces inconvénients, l'ambassadeur de France imagina, en 1731, une ligue entre les négociants français des Echelles de Constantinople, de Smyrne et de Salonique pour fixer les taux auxquels les draps français devaient être débités, avec une prohibition de les livrer à plus bas prix : chacun vendait à son tour et au moyen d'une prime ; le bureau national garantissait la solidité de l'acheteur du pays, dont on mesurait le crédit sur les notions qu'on se procurait de ses facultés ; à la fin de l'année, on faisait le compte des primes et des pertes et le reste était distribué aux négociants nationaux. Un comité, choisi parmi eux, veillait particulièrement à cette manutention et s'occupait de vues et d'opérations ultérieures sur lesquelles l'assemblée générale se prononçait. De l'autre côté de la mer, la Chambre de Commerce de Marseille prescrivit, en 1740, de réduire les fabrications annuelles du Languedoc pour la Turquie à la quantité estimée nécessaire à la consommation des Levantins. Des états de cette motion furent officiellement dressés dans les Echelles, envoyés à l'Intendance du Languedoc qui les répartissait entre les différentes manufactures. Au moyen de ces mesures, les prix s'établissaient au Levant à un taux considérable ; cette époque fut celle de la véritable prospérité du drap français. Mais en 1756, au début de l'ambassade de M. de Vergennes, tous les règlements en France et au Levant sur le commerce des draps — de loin la principale branche du négoce levantin — furent abolis par de Gournay, l'intendant du commerce, partisan de l'absolue liberté du commerce. L'année suivante, les envois de draps au Levant avaient doublé ; tout le monde applaudissait ; mais on se détrompa aussitôt : la libre concurrence en affaiblit le prix. Après de longs efforts, M. de Vergennes réussit à rallier les négociants divisés (1765). L'ambassadeur rétablit l'association imaginée par le marquis de Villeneuve et les résultats déjà obtenus en 1740 ne se firent pas attendre, quoique la fabrication en France fût restée libre.

Vers la fin du XVIII^e s. les préoccupations économiques devinrent le principal mobile de la diplomatie française en Orient. « La Turquie, depuis longtemps, pouvait être considérée comme nulle, relativement aux grands intérêts politiques de la France ; mais il fallait soigneusement la ménager, relativement à son intérêt commercial ; et c'est ce qui avait engagé le ministre à y laisser pour ambassadeur M. de Choiseul-Gouffier, homme

d'un grand mérite qui, sous ce rapport, conduisait très bien les affaires de France » écrit Dumouriez dans ses mémoires (1).

M. de Choiseul-Gouffier fut nommé ambassadeur à Constantinople en 1784. Les instructions qu'il reçut étaient autant celles d'un consul général que d'un ambassadeur. On y parlait plus longuement des capitulations que des récentes conquêtes russes. Le nouvel ambassadeur voulut donner une extension encore plus grande au commerce français en Orient. Au point de vue économique, son action tendit vers deux buts principaux : 1) ouvrir par la vallée du Nil et la Mer Rouge une route vers l'Inde, et prendre ainsi une revanche sur les Anglais ; 2) pénétrer par le Bosphore dans la Mer Noire, jusque là inaccessible, et y livrer pratiquement bataille commerciale aux premières venues dans ces parages ; la Russie et l'Angleterre.

1) *La route des Indes*

a) A cette époque, *l'Égypte* était devenue, sous la vague suzeraineté de la Porte, un Etat à peu près indépendant. Elle était gouvernée, et en même temps exploitée, par plusieurs beys dont les principaux, Ibrahim et Mourad, ne voulaient plus payer même le tribut annuel. Il paraissait, dès lors, facile aux Puissances maritimes européennes de s'insinuer dans le pays et de s'y disputer la prépondérance politique et surtout commerciale. Les Anglais s'étaient montrés les premiers ; ils cherchaient une voie, inaccessible à leurs rivaux, vers les Indes (le Cap appartenait aux Hollandais). En 1775, la Compagnie Anglaise du Levant, par l'intermédiaire du fameux Warren Hastings, acheta de Mourad — à haut prix — une sauvegarde pour ses convois, de Suez au Caire. Mais une Compagnie rivale, celle des Indes Occidentales, dénonça ces arrangements à Constantinople. La Porte déclara, à l'instigation des ulémas, passibles des peines les plus sévères les faveurs accordées aux chrétiens. Le chef de la douane commença une campagne active qui finit par fermer provisoirement l'Égypte aux Anglais.

A Versailles, on considérait l'Égypte comme un champ de bataille contre l'Angleterre. D'autre part, à cet endroit de l'Empire Ottoman, les capitulations étaient violées sans cesse. Les Français vivaient parqués, avec le consul, dans leur quartier.

(1) Livre IV, Ch. I.

Mais ce n'était là qu'un moindre souci. L'important fut exposé par M. de Vergennes au nouvel ambassadeur « On n'aura jamais assez de lumières sur le commerce de l'Inde par la Mer Rouge, malgré les préjugés de la Porte et l'intérêt des Compagnies qui ont des privilèges exclusifs pour le faire par l'océan ».

Au Caire, aussi bien qu'à Constantinople et qu'en Extrême-Orient, les marchands frayèrent la voie aux diplomates et facilitèrent ensuite leur tâche. Il existait au Caire un négociant français très habile nommé Magallon. Il fournissait au harem du Bey Mourad les étoffes de Lyon et divers autres objets ; sa femme, son intermédiaire naturel, avait acquis insensiblement un certain crédit sur la principale femme du bey. Et alors, les procédés que nous avons vus avoir été employés par M. de Villeneuve et la génevoise à Constantinople, furent rédités, une cinquantaine d'années plus tard, au Caire : sur un signe de M. de Choiseul-Gouffier, les Magallon furent prêts à agir. Le lieutenant Truguet, commandant du brick mis à la disposition de l'ambassadeur, prit terre à Alexandrie, déguisé en marchand, rejoignit les époux Magallon au Caire et, à eux trois, ils firent signer à Mourad *un traité de commerce et de navigation* auquel l'autre puissant bey, Ibrahim, ne tarda pas d'adhérer. Les avantages obtenus étaient grands : les navires de commerce et même de guerre étaient assimilés à ceux des Turcs, dans tous les ports ; le moindre privilège concédé à l'avenir à une nation européenne était d'avance acquis à la France. Les marchandises françaises devaient passer librement de la Méditerranée à la mer Rouge ; celles venant des Indes y passaient moyennant diverses taxes de transit dont l'ensemble se montait à 9 %. *Mais Truguet fut obligé de négocier deux autres traités : un avec le directeur turc des douanes, et l'autre avec un chef arabe qui s'engagea à escorter les convois français à travers le désert.* A Paris on jubilait. Grétry fit défiler devant les yeux des Parisiens — dans un aimable opéra — la caravane du Caire. C'était une conquête nationale.

Mais malheureusement, certaines intrigues et interventions rendirent inefficace ce beau succès diplomatique. Ce fut d'abord Mourad qui, sans renier ses engagements, se disposait à faire payer avec usure les avantages concédés. Il était soutenu par la Russie qui cherchait au Caire un point d'appui contre Constantinople. Ce fut ensuite l'opposition, en France même,

de la Compagnie des Indes (créée en 1785 sur les débris des anciennes Compagnies). Cette Compagnie avait le privilège du commerce sur l'Océan Atlantique. Elle crut sa prospérité compromise par l'ouverture d'une route non comprise dans ses statuts. On lui offrit le monopole de la nouvelle route, mais sous certaines conditions ; elle multiplia les objections et les délais et provoqua des négociations sans fin qui maintinrent, pendant de longs mois, le traité à l'état de lettre morte. L'insouciance des dirigeants de la Compagnie vis-à-vis des intérêts nationaux devait coûter cher à la France. La Turquie arrivait à son tour. Elle s'y opposa pour plusieurs motifs : par orgueil, elle était nécessairement hostile à une convention conclue directement entre les beys et Louis XVI ; par intérêt, car elle tenait à ce que toutes les marchandises d'Asie passassent par la voie du golfe Persique qu'elle contrôlait ; enfin, les Russes, les Anglais, les Vénitiens, lui faisaient voir que la France nourrissait « le dessein de vouloir faire des établissements en Egypte et occuper à la fin le royaume entier » (1). La Porte refusa non seulement son approbation officielle, mais aussi son consentement tacite. C'est en vain que l'ambassadeur de France essaya d'employer les moyens de corruption. Tout ce qu'il put faire fut d'extorquer au capitán-pacha et au caïmacan des lettres équivoques pour les beys, susceptibles d'être interprétées comme une adhésion du Divan au traité conclu (2). Peine perdue car le sultan envoya, — vers la fin de 1786, — le capitán-pacha aux bouches du Nil avec une flotte et une armée. Les beys furent réduits à l'obéissance et l'Egypte fermée aux européens. Ce fut merveille si, pendant les années suivantes, Magallon put, à la dérochée, transporter de Suez à Alexandrie quelques cargaisons venues des Indes.

b) En même temps, *en Turquie d'Asie*, la prépondérance commerciale française était sérieusement menacée. La vallée de l'Euphrate et en général *toute la région limitrophe de la Perse* s'entr'ouvrait aux Anglais, arrivant par le golfe Persique, et aux Russes, descendant du Caucase. Les premiers emportaient les marchandises indiennes, les seconds les pelleteries d'Astrakhan. C'est dans le cadre de cette rivalité commerciale qu'apparaît le comte de Ferrières-Sauvebœuf, un aventurier de la famille

(1) Dépêche de Diez envoy. prus. à Constant. dans Zinkeisen, *op. cit.*, t. VI.

(2) Voir Pingaud, *op. cit.*, p. 115 et suivantes.

des Bonneval, des Valcroissant et les autres. M. de Ferrières-Sauveboeuf avait eu d'ailleurs des prédécesseurs.

Déjà le grand Colbert, après avoir chargé l'explorateur Tavernier de faire plusieurs voyages en Perse, envoya le chevalier Chardin traiter avec le Shah. Chardin, qui était un marchand joaillier, s'y rendit par Trébizonde et Trabiz. Il vendit au Shah et à sa Cour de très belle orfèvrerie, mais les Perses ne purent prendre au sérieux l'ambassade d'un simple marchand et le traité de commerce franco-perse resta au stade de projet.

Ce fut pour renouer les relations que M. de Pontchartrain fit venir de Constantinople *Jean-Baptiste Fabre*, marchand français établi dans la ville du Sultan et agent consulaire du Roi. Le ministre des Affaires Etrangères envoya le brave Fabre, originaire de Marseille, en ambassade extraordinaire en Perse avec la mission d'y négocier le traité de commerce projeté. Il devait obtenir du Sophy la permission pour les caravanes françaises de gagner les Indes par la Perse et d'y faire librement le commerce. Fabre était donc chargé d'une ambassade officielle; seulement, on ne lui remit pas, lors de son départ, les dernières instructions ; on les lui expédierait par la malle royale, à l'ambassade de France à Constantinople. M. de Ferriol, l'ambassadeur, devait les lui remettre.

Mais Fabre parlait en aimable compagnie: il emmenait avec lui *Marie Petit* qui tenait, rue Mazarine, une maison de breton. C'est la demoiselle Marie Petit qui vendit sa maison de jeu et lui prêta 8.000 livres pour subvenir aux frais supplémentaires de l'ambassade ; c'est encore elle qui devait mener à bonne fin les négociations. Ils arrivèrent à Constantinople au début de l'année 1706. Dès le début, Marie Petit facilita la tâche de son ami. En effet, M. de Ferriol avait reçu les instructions destinées à Fabre, mais comme il n'aimait pas le gros marchand bavard et familier, il se garda de les lui remettre, espérant trouver une occasion qui lui aurait permis d'évincer l'agent consulaire. Seulement, la Brelandière était fort belle et encore plus intelligente.

Espérant gagner les faveurs de la belle Parisienne, M. de Ferriol remit les instructions reçues à Fabre au cours d'un diner qu'il offrit à la Brelandière. Mais celle-ci quitta l'hôtel de l'ambassade au moment où le gentilhomme fut vaincu par les vins

généreux d'Erenkui, auxquels, sur les instances de la Brelandière, il avait largement fait honneur. D'où, les mauvaises dispositions de l'ambassadeur de France à Constantinople à l'égard de l'envoyé Fabre et son amie. Elles devaient les poursuivre pendant toute la durée des négociations.

Sans tarder longtemps, Fabre et sa suite, composée de la Brelandière, costumée en cavalier et montant à cheval comme un page, trois serviteurs, un interprète et six tchaouchs armés jusqu'aux dents, se mirent en route. Ils devaient gravir les rudes pentes qui conduisent aux plateaux de l'Asie Mineure, atteindre Ankara, Erzingam, Erzeroum et franchir à Kapourla — aux pieds du mont Ararat — la frontière de la Perse. Ils n'apportaient avec eux qu'un minimum de bagages. Le gros, comprenant les présents du Roi au Shah, devait suivre, dans les coffres de l'ambassade persane à Constantinople, la route marine, sous la conduite du fils de Fabre, Armand ; la jonction de cette véritable expédition — six mois étaient prévus pour ce voyage — devait se faire à Erivan, en Arménie, où le fils de Fabre, une fois arrivé à Trébizonde, devait transporter le gros des bagages.

Après avoir suivi trois mois la route des caravanes, sous la protection de Mirzah-Khan, l'ambassadeur de Perse à Constantinople, qui rentrait, lui aussi, en son pays, les deux Français atteignirent Kapourla. Mais Fabre, tombé malade en route, y mourut en confiant à Marie Petit les passeports, les lettres patentes de M. de Pontchartrain, et la mission de mener à bonne fin l'entreprise. Arrivée à Erivan, la Brelandière, recommandée par Mirzah-Khan, eut audience du Khan d'Erivan et gagna les faveurs du fils de celui-ci, le prince Ertogrul. Pendant ce temps, Armand Fabre avait rencontré en route le R. P. Moinier, de la Compagnie de Jésus ; ils avaient fait voyage ensemble, mais au moment de passer la frontière turque, à Erzeroum, ils avaient été retenus par les douaniers turcs qui leur demandaient des droits exorbitants de sortie. Sur l'intervention du prince Ertogrul, la Brelandière put rejoindre Armand Fabre et les présents qu'il emportait avec lui. Mais à Erivan la situation devint difficile pour Marie Petit : à la nouvelle de la mort de Fabre, M. de Ferriol avait chargé de la mission de conclure le traité de commerce, M. Michel, conseiller de commerce de l'ambassade de Constantinople. Le R. P. Moinier déclara au Khan d'Erivan que c'était lui qui avait la garde des intérêts du roi des

Francs en Perse et qu'il devait préparer les voies au successeur de Fabre, qui n'allait pas tarder à se présenter. *Nous voyons, à partir de ce moment, en scène, les personnages types du commerce et de la diplomatie européenne en Asie et en Extrême-Orient : le voyageur-explorateur (Chardin) ; le marchand-diplomate (Fabre) ; le missionnaire (R. P. Moinier) et les établissements jésuites et capucins, le long des principales routes de l'Asie ; l'aventurier (Marie Petit) et les véritables diplomates (Michel et ses compagnons, le baron de Beauregard et le chevalier de Castelin).*

Mais la Brelandière, loin de nous apparaître comme un personnage dénué de scrupules et avide, se montre à nous sensée, perspicace et poussée par la pensée de faire triompher la cause de sa patrie.

C'est elle qui gagne la première manche. Malgré les protestations du R.P. Moinier, elle quitte Erivan en envoyée officielle : Mirzah-Kahn, parti en avant, en avait parlé à son maître. Le Sophy se montra disposé à négocier avec « la haute princesse franque Marie Petit », et dépêcha en ce sens au Khan d'Erivan. D'autre part, Marie Petit, quoiqu'elle fût rejointe en route vers Ispahan par l'envoyé de M. de Ferriol, avait sur celui-ci la supériorité d'être en possession des lettres patentes du Roi ; celles du sieur Michel étaient encore en route. Néanmoins, la Brelandière, le R. P. Moinier, Michel et ses compagnons firent route ensemble vers Ispahan, escortés de 300 cavaliers offerts par le prince Ertogrul et par nombre de serviteurs français, accompagnant Michel. Arrivés à Ispahan, la ville la plus peuplée du monde après Pékin — selon les dires de Chardin — Marie Petit et les Fabre furent les hôtes de Mirzah-Khan, devenu Grand Vizir. Le R. P. Moinier, Michel et ses compagnons, ceux de l'hospice des Carmes « la vraie maison de France d'Ispahan ». En attendant l'audience à la Cour, la Brelandière gagnait les faveurs du Sophy et lui accordait les siennes.

Mais la partie n'était pas encore terminée. Il existait à Ispahan, comme à Constantinople, des influences occultes et des adversités. Mirzah Khan, le protecteur de Marie Petit, était le rival du Nazir (le grand surintendant). Le R. P. Moinier se fit introduire auprès de ce dernier, lui donna la certitude que ni Armand Fabre, ni Marie Petit, n'avaient charge officielle pour négocier avec la Cour d'Ispahan le traité de commerce proposé

par le Roi de France. Evidemment, J.-B. Fabre avait reçu pour cela des lettres de créance signées de M. de Pontchartrain et du Roi ; mais, à la mort de leur envoyé, ces lettres étaient devenues sans titulaire et quoique Armand Fabre les possédât, il ne pourrait pas en faire usage. Il lui dépeignit en termes extrêmement désavantageux Marie Petit « la concubine », selon l'expression de son chef, Monseigneur Pidoux de St-Olon, évêque de Babylone. Par contre, le sieur Michel, le conseiller d'ambassade à Constantinople accompagné par deux hommes de qualité, étaient chargés d'une mission officielle. Et si leurs lettres de créance n'étaient pas en leur possession, cela n'avait rien d'étonnant : plus de mille lieues séparent Versailles d'Ispahan. Mais qu'on leur fasse crédit et qu'on laisse le temps aux lettres d'arriver. Le Nazir comprit que la victoire de Michel signifiait la défaite du protecteur de Marie Petit, Mirzah-Khan, son propre rival. Il lia donc partie avec le missionnaire. A eux se rallia un autre grand personnage en vue auprès des monarques musulmans : le grand eunuque, que nous avons rencontré également près du sultan de Constantinople. Et lorsque Armand Fabre et son cousin Cyprien, qui l'avait accompagné, parlèrent d'offrir au Sophy les présents du Roi de France, le Nazir leur fit répondre que l'on ne faisait pas de réception pendant l'été et qu'un ambassadeur moscovite, venu avant eux, attendait encore. Lorsque Marie Petit demanda audience pour présenter aux ministres les lettres de créance de Fabre, le grand eunuque lui fit des réponses habiles mais l'ajourna sans fin.

Mais dans la soirée du 4 août 1707, les lettres de créance de Michel arrivèrent. Le lendemain, audience était donnée au sieur Michel, ambassadeur extraordinaire de Louis XIV. Mais il paraît qu'au cours de la réception, le Sophy aurait dit : « Je veux que l'on sache que si j'accorde au roi des Francs le traité de commerce qu'il demande, c'est pour répondre au désir de celle qu'il m'a envoyée la première et qui a été le meilleur ambassadeur ». Le traité fut conclu par Michel en 1708. Mais en 1715, au moment où une ambassade persane arrivait à Paris, on discutait encore sur le texte du traité signé par Michel. C'est Mohmet-Riga Bey, ambassadeur extraordinaire du Sophy à Paris, qui le parapha. Le commerce français en Perse s'établissait.

Quant à la Brelandière, elle eut à supporter la haine de M. de Ferriol. Après avoir épuisé son rêve romanesque en Perse,

elle revint à Constantinople. M. de Ferriol l'hébergea, mais une fois débarquée à Marseille (8 février 1709), elle fut emprisonnée sous l'inculpation d'avoir usurpé de faux titres et volé les présents du Shah. Il s'agissait, en vérité, des présents qui lui avaient été offerts à titre personnel. Elle fut remise en liberté en 1711, son innocence ayant été reconnue. Pendant ces quatre années de détention, elle avait rédigé de curieux mémoires dont elle confia la révision à Le Sage, l'auteur de *Gil Blas*. Celui-ci, inquiet de tout ce que révélaient ces mémoires, en fit défendre la publication par M. de Pontchartrain ; ils sont perdus aujourd'hui. On ignore la date de la mort de Marie Petit. Mais il semble bien que M. de Pontchartrain, après avoir fait sa connaissance, ait mis à profit ses qualités d'intelligence et de courage ainsi que son expérience, et l'ait chargée de quelques missions secrètes en Pologne. Des fouilles minutieuses dans les archives du Ministère des Affaires Etrangères, pourraient réserver aux chercheurs, maintes surprises (1).

Voici donc les précurseurs, au début du siècle, de cet autre aventurier, M. de Ferrières-Sauvebœuf.

M. de Ferrières-Sauvebœuf se trouvait vers 1783 à Alep, sur la route d'Ispahan. C'était un personnage sans caractère ni prestige mais qui, avant même la Paix de Kuciuk-Kainardji, vint en Perse et se donna à la Cour du Shah comme le précurseur d'un envoyé officiel français. De retour à Paris, il motiva sa conduite en disant qu'il ne voulait autre chose que prévenir les effets qu'une alliance de la Perse avec la Russie auraient eus pour les alliés de la France, les Turcs. De même que M. de Valcroissant sut convaincre M. de Choiseul, M. de Ferrières-Sauvebœuf sut persuader M. de Vergennes qu'il pourrait être utile à la France en Perse, où il allait partir de nouveau faire fortune. Il reçut 6.000 livres comme prix anticipé de ses services et l'autorisation de correspondre avec le ministère, mais par occasions sûres et sans jamais aborder la politique proprement dite. Tout en cherchant à s'introduire dans l'armée du Shah, il devait former un établissement à Chiraz, s'instruire des voies et des ressources du commerce indigène, et s'efforcer de diriger vers Tré-

(1) Les documents originaux sur l'épisode relaté se trouvent aux Archives du Ministère des Affaires Etrangères : Cor. Polit. Perse, volumes 1, 2, 3, 44, 45, 46. MM. Aurenche et Coquet ont écrit, d'après ces documents authentiques, « La Brelandière », Paris, 1934. Voir également Lavisce (E.) « Histoire de France », t. VIII, 1^{re} partie, livre IV, chapitre IV.

bizonde et Smyrne les caravanes qui se portaient du côté du Caucase et de la Caspienne. Mais une fois arrivé en Perse, notre aventurier prit son rôle trop au sérieux et écrivit en agent officiel des lettres à l'ambassadeur de France à Constantinople. Ces lettres furent interceptées par les Russes. Versailles dut le désavouer à Saint-Pétersbourg, interrompre cette compromettante correspondance et promettre que M. de Ferrières-Sauvebœuf ne serait jamais envoyé en Orient. Nous le retrouvons cependant bientôt, en lutte avec le représentant même de la France. En effet, l'aventurier revint en France et répandit le bruit qu'il était victime des complaisances excessives de l'ambassadeur envers la Russie. Le ministère parut le croire et lui accorda l'autorisation, sous prétexte d'affaires personnelles à régler, d'entreprendre un troisième voyage en Orient. Il repartit à Constantinople, au printemps de 1788, la bourse bien garnie aux frais de l'Etat et muni de dépêches destinées à l'ambassadeur de France. Il n'avait, pourtant, aucune mission officielle, sauf celle de messenger diplomatique. Mais notre homme se dit chargé par le ministre d'une enquête sur la conduite de l'ambassadeur et, par la Reine, d'une mission au camp impérial. M. de Choiseul-Gouffier, l'ambassadeur du Roi, l'accueillit comme il se devait, froidement, et le somma de prendre au retour la voie de la mer. Mais une nuit, M. de Ferrières-Sauvebœuf reprit le chemin de Belgrade, travesti en musulman. Arrêté par les Turcs, en conflit avec les Autrichiens, reconnu comme européen et chrétien, autant dire comme Autrichien, donc comme espion, il semblait condamné à une mort certaine. Pourtant, le réïs-effendi le confia à l'ambassadeur de France en exprimant son désir que l'aventurier serait décapité à la porte de l'ambassade. Mais M. de Choiseul-Gouffier l'embarqua secrètement pour Marseille, ou plus précisément pour le Château d'If. Il laissait échapper un ennemi dangereux qui devint, après les journées de 1789, un dénonciateur obstiné. Ses lettres au ministère, ses mémoires, finirent par provoquer la disgrâce de M. de Choiseul-Gouffier (1).

Cet épisode fait voir clairement quel était le danger présenté par l'emploi d'hommes peu sûrs, même dans les plus vagues missions diplomatiques. C'est une des expériences les plus profitables que le XVIII^e siècle nous ait léguées.

(1) Voir Pingaud, *op. cit.*

2) *La région de la Mer Noire*

Elle attirait aussi les regards des politiciens et des économistes français. « Ce nouveau débouché pour le commerce de la France, écrit M. de Vergennes en 1784, peut devenir immense, et tout ce qui peut contribuer à nous l'assurer mérite d'être traité avec la plus grande activité. D'ailleurs, la question de la mer Noire ne formait qu'une partie d'un vaste programme. M. de Vergennes voulait devancer les Anglais dans la mer Noire et les supplanter dans la Baltique. Les insulaires avaient obtenu de Catherine II des concessions importantes pour leur commerce. Grâce à ces concessions, ils jouissaient sur toutes les étendues contrôlées par la Russie, sur la Baltique surtout, d'un monopole de fait.

M. de Vergennes lut les mémoires qui lui étaient présentés soit par Le Clerc, un médecin français établi en Russie, soit par l'ancien consul Peyssonel. Ils insistaient sur la nécessité d'empêcher les Anglais et les Hollandais de prendre les devants en ce qui concerne le commerce de la Mer Noire et des pays environnants. Ils rappelaient les avances faites par Pierre le Grand lors de son voyage à Paris et soutenaient que, même venant au bout de soixante ans, la réponse serait bien accueillie à Saint-Petersbourg. Ce fut le comte de Ségur qui fut chargé de la porter. Il fit des propositions pour la conclusion d'un traité commercial général qui ouvrirait aux Français aussi bien la Baltique que la Mer Noire. Les Russes lui répliquèrent en lui offrant seulement une convention partielle pour la Mer Noire. Finalement, le comte de Ségur essuya un échec sur le plan de la politique pure, ne pouvant pas défaire l'amitié anglo-russe ; sur le plan de la diplomatie économique, il réussit : en mars 1787 était signé un traité de commerce franco-russe, qui ouvrait la Baltique au commerce français.

Restait à conquérir sur les Ottomans le passage du Bosphore. Il était déjà ouvert aux Russes depuis le traité de Kuciuk-Kainardgi. M. de Choiseul-Gouffier fut chargé de négocier cette affaire. Il rencontra non seulement l'opposition turque — représentée par un vizir obstiné, par les ulémas et les gens de loi — qui considéraient qu'ouvrir le Bosphore aux trafiquants infidèles, après avoir été forcés de créer une exception pour les

Russes, c'était livrer une mer réservée aux musulmans — mais l'ambassadeur français rencontra l'opposition des Russes eux-mêmes, qui dénonçaient aux Turcs comme un casus belli l'introduction des Français dans la Mer Noire. Cependant, les Russes s'accordaient en pratique à prêter leur pavillon — contre beaucoup de deniers — aux navires du Marseillais Anthoine qui trafiquait avec Kherson. C'était toujours un commencement.

La guerre russo-turque de 1787 donna l'occasion à la France de montrer son amitié aux Turcs. M. de Choiseul-Gouffier procura aux musulmans les bateaux et les vivres nécessaires à l'approvisionnement de Constantinople. Mais ces heureuses démarches étaient annulées par les interventions forcées que l'ambassadeur de France à Constantinople devait faire en faveur des chrétiens, Russes, Autrichiens ou Français, faits prisonniers au cours des hostilités. Versailles donne le mot d'ordre : neutralité rigoureuse vis-à-vis des russes, complaisance vis-à-vis des turcs. Au lendemain de la guerre, la diplomatie française en Orient ne put être plus efficace : la Russie et l'Autriche se montraient de plus en plus menaçantes. Les préoccupations politiques l'emportaient de nouveau. A cette circonstance d'ordre diplomatique venait s'en ajouter une d'ordre intérieur : *la Révolution*.

Les Echelles du Levant en reçoivent le contre-coup : l'anarchie qui avait désolé la métropole ne les épargna point. Les matelots des navires marchands se révoltent. Le désordre règne. L'Egypte et la Mer Noire, à peine entr'ouvertes, se ferment devant le drapeau tricolore de la République. A la vue de ces désordres, les négociants français confient leurs cargaisons aux transports de Raguse et de Venise. Beaucoup d'entre eux ferment complètement leurs comptoirs. Enfin, le décret de juillet 1791 qui permettait à tout citoyen français le commerce du Levant, supprimait les privilèges réservés jusqu'alors au port de Marseille. Il en fut, dès lors, de chaque Echelle comme de la moindre ville de France : on y vécut en proie à l'anarchie. Néanmoins, les privilèges garantis par les capitulations subsistaient.

C'est pour s'en émanciper que la Porte envoya — entre autres — Esseid Ali Effendi en France, pendant le Directoire (1797-1802). Mais la diplomatie de la Révolution sut garder les avantages acquis par la diplomatie de l'Ancien Régime.

Le 3 fructidor (20 août 1797), le diplomate turc signait une note par laquelle il demandait que le « traité de commerce » existant entre la Sublime Porte et la Nation française, fût formellement renouvelé. Il s'agissait, en réalité, du renouvellement des Capitulations de 1740, sur la base d'une exacte réciprocité. La situation créée par la Révolution avait provoqué cette prétention de la Sublime Porte. La navigation française dans la Méditerranée avait été entièrement interrompue ; les musulmans, les Anglais, les Grecs, en avaient profité pour faire eux-mêmes le commerce et le cabotage. L'admission du principe de la réciprocité c'était la ruine définitive du commerce français dans le Levant. Accueillis dans les ports français, les Levantins auraient apporté leurs denrées, les matières premières, auraient exporté les draps et les autres marchandises françaises. Il semble bien que l'origine de cette proposition partait du Fanar : les Grecs, d'accord avec les raïas de la Porte, trouvaient le moment propice pour supplanter les Français dans le commerce au Levant. Le ministre des Relations extérieures, le citoyen Talleyrand, fit approuver par le Directoire une note destinée à l'ambassadeur ottoman et qui, sous une forme évasive et dilatoire, écartait, en fait, la proposition de la Sublime Porte.

Les relations diplomatiques franco-ottomanes furent rompues lorsque Bonaparte débarqua en Egypte. Le chargé d'affaires de France à Constantinople, Ruffin, fut emprisonné au fameux château des Sept Tours, tandis que l'ambassadeur ottoman à Paris était gardé à vue. Mais malgré tous ces événements, les Capitulations, annulées in facto, restèrent in jure la règle et l'instrument de base des futurs efforts français en Orient au XIX^e siècle.

TROISIÈME SOUS-SECTION

LA DIPLOMATIE EUROPÉENNE EN EXTRÊME-ORIENT

Nous avons déjà exposé, en grandes lignes, la lutte franco-anglaise aux Indes. Nous tâcherons, maintenant, d'indiquer le sens et les étapes de l'infiltration européenne dans l'Est du con-

tinent asiatique, en Birmanie, en Indochine, en Chine et au Japon, ainsi que les procédés diplomatiques employés au cours de cette infiltration. Nous compléterons, ainsi, le bref tableau que nous nous sommes proposé d'esquisser sur l'expansion coloniale universelle.

Nous nous empressons d'ajouter que nous limiterons notre esquisse à l'expansion coloniale universelle des Etats *de l'Europe*; car il y eut toujours et en les temps les plus anciens, mais tout à fait au second plan, une expansion universelle qui dépassait de loin l'expansion européenne en Méditerranée. « A peine les antiques civilisations étaient-elles formées que déjà, en pays lointain, des peuples maintes fois barbares, établissaient des colonies et s'affirmaient comme des peuples coloniaux. Les exotiques mêmes, et par là entendons non seulement les Africains, non seulement les Asiatiques, mais aussi les Océaniens — les exotiques ont été depuis longtemps des peuples coloniaux; dans les temps très anciens, qu'on n'ose pas fixer, les Malayo-Polynésiens ont conquis non seulement l'Océanie, passant d'île en île au moyen de leurs mêmes pirogues à balancier, mais aussi ils ont su aller en Amérique. On a trouvé chez des peuplades survivantes de nos jours, au Sud-Américain, des mots dans leur parler qui sont des mots océaniens et qui sont les témoins que les Polynésiens sont venus autrefois au continent américain. De la même façon et plus tard, les Chinois ont fondé en Asie un grand Empire colonial. Et ils ont eu, non seulement la politique qu'il fallait pour garder ce grand Empire, non seulement ils ont su provoquer l'émigration vers les pays nouvellement conquis, mais aussi ils ont su par des dons, par des prêts en nature, favoriser aux colonies, par le moyen du capital, cette mise en valeur dont nous avons souligné la portée. Et après eux, les Nègres — au Moyen-Âge — qui le croirait de notre temps — les Nègres mêmes ont fondé de grands empires coloniaux. Il y a eu au XIV^e s., vers 1330, l'empire des Mandigues qui dominait l'Afrique Occidentale. Il y a eu, plus récemment, au siècle de la Renaissance, l'Empire Songhoï, l'Empire de Gao, des empires qui ont duré plusieurs siècles chacun, et non pas des conquêtes fragiles » (1).

En Asie, comme ailleurs, les marchands frayèrent le che-

(1) Voir Prof. M. Maunier, Cours de législation coloniale fait à la Faculté de Droit de Paris (Licence),

min aux diplomates. Notons, cependant, qu'à la différence de l'infiltration européenne aux Indes, en Extrême-Orient les missionnaires jouèrent un rôle très important dès le xv^e s., et qu'aux xvii^e et xviii^e s. *les diplomates précédèrent les soldats.*

I. — EN BIRMANIE

Fermée au Nord, la Birmanie ne pouvait s'ouvrir que vers la mer. Des relations suivies la liaient à l'Inde. Aussi, toutes les révolutions qui ont remué l'Inde ont eu leur contre-coup en Birmanie. Civilisés par le bouddhisme, les Birmans furent un peuple militaire et conquérant. L'histoire du pays fut une longue suite de révolutions et de guerres. Ils guerroyèrent, d'abord, avec les Etats voisins, avec le Pegou spécialement. Par la conquête du Pegou, la Birmanie s'étendit — au xvi^e s. — jusqu'à la mer. Le royaume fut consolidé par Alôm-Prâ, un birman de race royale. Ce prince étendit sans cesse son royaume. Il battit les Siamois et établit l'influence birmane dans l'Indo-Chine occidentale (milieu du xvii^e s.).

C'est à la fin du xvii^e s. et au commencement du xviii^e, que le royaume d'Ava (Ava était la capitale de la Birmanie) entra en relations suivies avec les puissances européennes.

Les diverses Compagnies des Indes faisaient le commerce sur les côtes contrôlées par les Birmans. Ayant obtenu l'autorisation de faire le commerce à Siriam et de s'établir au Cap Négrais (1687), les Anglais envoyèrent, en 1695, deux de leurs marchands en mission à la Cour d'Ava. Cette première mission fut suivie d'une seconde en 1709. Les deux missions ne parvinrent à obtenir aucun avantage supplémentaire pour le commerce anglais.

Les Européens crurent trouver le moment favorable d'accroître leur influence, pendant les guerres et les révolutions qui agitèrent la Birmanie entre 1740 et 1765. En effet, le Pegou s'était soulevé contre Ava. On vit alors Dupleix envoyer un agent au Pegou ; mais il fut massacré. Les Anglais, eux, offrirent leurs services au roi d'Ava et lui envoyèrent l'agent Baker (1755). Alôm-Prâ était roi. Il permit aux Anglais d'installer un comptoir à Basseïn. Il ne leur fut, pourtant, guère favorable

car l'établissement du Cap Négrais fut détruit et sa garnison massacrée (1759). Sous les successeurs d'Alôm-Prâ, les Français changèrent de politique et s'efforcèrent d'approcher la Cour d'Ava. Ils voulaient trouver une compensation à leurs déboires aux Indes. En 1770, fut envoyé par la Compagnie des Indes l'agent Feraud ; en 1783, l'officier de marine Geslin fut envoyé par le ministère même de Louis XVI. Ils ne reçurent que des promesses. Des relations amicales étaient cependant entretenues ; les gouverneurs français de Pondichéry procuraient aux birmans des armes. Mais, forts dans les Indes, les Anglais vont supplanter les Français en Birmanie aussi. En 1795, la Compagnie Anglaise envoya en ambassade à la Cour d'Ava le colonel Symes. Celui-ci procéda à un règlement territorial entre l'Angleterre et la Birmanie, en ce qui concernait le territoire de Chittagong. Le colonel Symes rédigea une relation et y joignit une carte dressée par ses compagnons Hood et Buchanan. Ce sont les premiers documents de valeur qui nous soient parvenus sur la Birmanie.

A partir de 1795, les ambassades anglaises se suivent. La Birmanie entrait dans les préoccupations coloniales de la diplomatie britannique. Ces ambassades affermirent l'influence anglaise et firent connaître la Birmanie à l'Europe.

Mais les relations pacifiques anglo-birmanes ne durèrent pas longtemps. Avant que l'influence britannique ne s'établisse complètement, des guerres devaient éclater. La première eut lieu en 1824. Les Birmans furent complètement vaincus. Par le traité de Jendabô, les Anglais obtenaient les territoires d'Ara-kan et de Tenasserim. La Birmanie était ouverte ; en 1826-27, un traité de commerce fut négocié ; en 1829, le capitaine Burney s'établit comme résident à Ava.

II. — EN INDOCHINE

Ce furent les Portugais qui arrivèrent les premiers dans les mers des Indes. Après la prise de Malacca, ils essayèrent de lier des relations avec l'Indochine. En 1511, Albuquerque envoya une ambassade au Siam. Mais c'est au ^{xvii}^e s. seulement que s'établirent des relations suivies entre les européens et les

péninsulaires. Les missionnaires servaient aux marchands, sinon d'agents réguliers de liaison avec les Asiatiques, du moins d'intermédiaires dans certains cas. Nous verrons, plus loin, qu'ils jouèrent le même rôle dans les négociations diplomatiques entre les puissances européennes et les autres Etats asiatiques, la Chine spécialement.

Les côtes de l'Indochine, de l'Annam et du Tonkin étaient les endroits où le commerce se faisait le plus librement et avec le plus de profit. Mais les Portugais, dépourvus de compagnies commerciales, n'obtinrent pas d'heureux résultats de leur système individuel. Les Anglais avaient réussi à ouvrir des comptoirs ; mais leur entreprise fut vouée également à l'insuccès (1697). Trois ans plus tard, les Hollandais fermèrent, eux aussi, leurs comptoirs. Les Français n'étaient représentés que par les missionnaires. Le XVIII^e s. laisse donc le terrain libre à la compétition.

La Cochinchine — plus riche par sa flore et ses minerais — (l'or surtout) a toujours été un point d'attraction pour le commerce asiatique. Au milieu du XVIII^e s., le commerce chinois l'emportait de loin sur le commerce européen. Néanmoins, les Hollandais de Batave envoyaient des navires. Les Anglais s'y étaient présentés quelques fois. Mais les uns et les autres ont été mal reçus et n'y ont pas réussi. Les Français ont pénétré par l'intervention de M. de Rothe, riche commerçant établi à Canton. Il fit fréter, en 1740, un navire portugais et confia une expédition en Cochinchine à M. Friel. Elle réussit. Sur les ordres de M. de Rothe, le sieur Friel se rendit à Pondichéry pour communiquer au gouverneur Dupleix ce qu'il avait fait. Dupleix fit partir l'année suivante un vaisseau pour la Cochinchine et des employés de la Cie des Indes pour y résider. Mais la guerre maritime de 1744 obligea Dupleix à abandonner le projet d'établissement et de rappeler les employés. Par la suite, la Cie des Indes exhorta Dupleix à reprendre son projet. Elle lui envoya d'Europe des présents pour le souverain de Cochinchine. Dupleix fit armer en 1750 un vaisseau à destination de la Cochinchine. L'entreprise fut confiée aux soins et à l'expérience du fameux Poivre. Bien reçu, Poivre obtint du roi de Cochinchine des lettres patentes pour fonder un établissement. Mais la guerre intérieure de l'Inde, qui avait succédé à la paix de l'Europe, obligea Dupleix, pour la seconde fois, de remettre

l'exécution du projet sur la Cochinchine à un temps plus favorable. Son retour en Europe, en 1754, et les événements de la guerre de Sept Ans ont rendu ensuite les Français impuissants à renouveler leurs tentatives.

Notons que les Anglais ne firent en Cochinchine que deux faibles tentatives : un essai d'installation à Poulo Condore en 1702 et une expédition sans succès, partie de Calcutta (1778).

Mais *en 1785, les événements intérieurs de la Cochinchine déterminèrent les Français à renouveler leurs efforts.*

En 1785, le roi de Cochinchine est détrôné par un usurpateur de la nation de Tong-Kinois (les Tày-s'on). Le roi, réfugié au Siam, refuse l'alliance des Hollandais et des Anglais ; il sollicite celle de la France. Il envoie son fils, le prince Canh, à Pondichéry, avec Monseigneur Pigneau de Behaine (évêque d'Adran et chef des missionnaires de Cochinchine), pour demander secours au gouverneur de l'Inde française. Le souverain Cochinchinois offrait, en retour, à la France, le port Tourane et l'île Paolo-Condore. A cette occasion, le comte de Solminihac de Lamothe rédige un mémoire (26 janvier 1786). Il dit, entre autres : « On connaît assez la richesse de l'Empire de Cochinchine, le plus riche comptoir de l'Inde... les avantages seront encore plus sensibles si on les considère par rapport au cabotage ou commerce d'Inde en Inde. En effet, le port Tourane peut être considéré un point central entre la Chine, les Philippines et le détroit de Malacca. »

Pour reconnaître les lieux, M. d'Entrecasteaux — commandant des forces navales aux Indes — envoie sur « Le Marquis de Castrès » M. de Richery, enseigne de vaisseau. M. de Richery nous rapporte — dans sa lettre du 11 octobre 1786 à M. de Cosigny, gouverneur des comptoirs français dans l'Inde — que « les Anglais ont percé et établi une branche de commerce en Californie (1) et il vient d'arriver à Canton un de leurs vaisseaux chargé de pelleterie précieuse ». Ils avaient fondé, également, un établissement à Pinang, dans le détroit de Malacca.

Mais les préparatifs de l'expédition française traînent malgré les interventions de l'évêque d'Adran, qui est retourné à l'Isle de France où il accompagne le prince royal de Cochinchine.

(1) Qui appartenait encore à l'Espagne.

En 1787, le roi de Cochinchine envoie en France l'évêque d'Adran, en vue de réclamer secours et assistance au Roi. Le Roi « convaincu de la justice de la cause de ce prince et voulant lui donner une marque signalée de son amitié comme de son amour pour la justice » autorise le sieur comte de Montmorin, ministre et secrétaire d'Etat, à discuter et à arrêter avec le dit sieur Evêque d'Adran, la nature, l'étendue et les conditions du secours à fournir. Les deux plénipotentiaires signent à Versailles le « *Traité d'alliance offensive et défensive entre le Roi de France Louis XVI et le Roi de Cochinchine Nguyen-Anh (Sia-Long) (28 novembre 1787)* », dont voici les principales stipulations :

Le Roi très chrétien s'engage à seconder le roi de Cochinchine dans ses efforts pour rentrer dans la possession de ses Etats (art. 1). Pour cet effet, Louis XVI enverra incessamment sur les côtes de la Cochinchine, à ses frais, quatre frégates avec un corps de troupes de 1.200 hommes et 200 hommes d'artillerie. Ces troupes seront munies de tout leur attirail de guerre, notamment d'une artillerie de camp (art. 2). Le Roi de Cochinchine cède, en retour, au Roi de France, la propriété absolue et la souveraineté de l'île formant le port principal de la Cochinchine, Hoi-nan (Touren) (art. 3). Le Roi Très Chrétien aura aussi la propriété et la souveraineté de l'Isle Poulo-Condore (art. 5). En outre, les Français pourront établir sur le continent tous les établissements qu'ils jugeront utiles, tant pour leur navigation et leur commerce que pour garder et caréner leurs vaisseaux et pour en construire. Les sujets du Roi Très Chrétien jouiront d'une entière liberté de commerce, à l'exclusion de toutes les autres nations européennes. Ils pourront importer toutes les marchandises d'Europe et des autres pays du monde sans payer d'autres droits d'entrée et de sortie que ceux qu'acquittent les naturels du pays. Il est convenu, de plus, qu'aucun bâtiment étranger, soit marchand, soit de guerre, ne sera admis en Cochinchine que sous le pavillon français et avec un passeport français. Le gouvernement cochinchinois accordera aux sujets français la protection la plus efficace pour la liberté et la sûreté. Dans le cas où le Roi de France serait attaqué par quelque puissance relativement à la jouissance des îles de Hainan et de Poulo-Condore, aussi que dans le cas où S. M. Très Chrétienne serait en guerre avec quelque puissance, le Roi de

Cochinchine s'engage à lui donner du secours en soldats, matelots, vivres, vaisseaux et galères. Cette dernière clause était acceptée sous condition de réciprocité (art. 4, 6, 7 et 8).

Voici, donc, un traité d'ordre colonial négocié par l'entremise d'un ecclésiaste missionnaire, établi en bonne et due forme, selon les meilleures règles de l'art. Quoique cet acte ne fût jamais ratifié, ni exécuté en son entier, il montre pourtant le revirement français vers une politique coloniale active. Il date de la même époque que l'essai français en Egypte. Le traité de 1787 peut être considéré comme le prélude des efforts coloniaux qui ont conduit la France — au xix^e s. — à la possession de la Cochinchine.

Les événements qui succédèrent à ce traité ne sont pas moins intéressants. Le 2 décembre 1787, le Roi rédige un « Mémoire pour servir d'Introduction particulière au sieur Comte de Conway, commandant général de ses troupes dans l'Inde, relativement à une expédition sur les côtes de la Cochinchine dont il aura le commandement, et à l'exécution du traité du 28 novembre 1787 ». Mais en juin 1788, M. de Conway, parti en expédition, dépêche que « l'état actuel des choses par rapport au Roi est le même qu'il était quand la Cour de France s'est décidée à lui donner secours ». En mars 1789, M. de Conway conclut que Poulo-Condore est « si malsaine qu'elle a été désertée par tous les européens » et que Tourane « c'est un rocher aride dont on ne peut tirer aucun parti ». Il semble bien que M. de Conway voulait détourner le Roi d'une entreprise qu'il considérait coûteuse et aléatoire. Pourtant, le commandant de la frégate « La Dryade » écrivait à la même époque à M. de Luzerne, ministre de la Marine : « La baie de Tourane où j'ai mouillé est superbe et dans toutes les saisons on y est à l'abri ».

Pendant ce temps, le roi de Cochinchine réussit à reprendre ses Etats par ses propres moyens (avril 1789). Ses frères étaient devenus maîtres du nord de l'Annam et du Tonkin. La dynastie des Nguyen était maîtresse de presque la totalité de la péninsule. Néanmoins, le brave évêque d'Adran avait réussi à recruter pour la cause de la propagande chrétienne et celle de son Roy, un petit corps de français qui arriva à Saïgon à la fin de 1788. Ce secours eut parmi les Annamites un retentissement considérable. Le 24 juillet 1789, le prince héritier et son

mentor, l'évêque, furent emmenés par la frégate « Méduse » à l'entrée de la rivière de Saïgon. Quoiqu'il se fût plaint du peu de sollicitude que les Français lui montrèrent, Conway spécialement, le roi Nguyen Anh n'en remercia pas moins le Roi de France pour la bienveillance qu'il lui avait témoignée (lettre du 20 janvier 1790).

La première assise de l'influence française en Indochine était posée. En avril 1791, le Conseil d'Etat émettait l'avis qu' « il ne s'agit pas de savoir si on a eu tort ou raison de refuser au roi de la Cochinchine le secours qu'il avait demandé, mais il peut être utile de former des liaisons de commerce dans ses Etats ».

Les événements qui succédèrent en France ne laissèrent pas à la monarchie et à la diplomatie le répit de renouer les relations et de spéculer sur la situation acquise.

III. — LES DÉBUTS DES EUROPÉENS ET DE LEUR DIPLOMATIE EN CHINE

L'histoire des relations des Européens avec la Chine peut être divisée en plusieurs grandes périodes :

a) Jusqu'au XVIII^e s., la *période des explorations*, des voyages et ensuite de l'*infiltration missionnaire et commerciale*.

b) Pendant le XVIII^e s., la *période d'approchement*. En même temps, *s'ébauchent les relations diplomatiques*.

c) Pendant le XIX^e s., la *période de l'ouverture et des traités*. Traités commerciaux jusqu'en 1876 (traité de Tché-fou), d'ordre territorial jusqu'en 1895 (traité de Shimonoseki), politiques et commerciaux par la suite.

Les principales puissances intéressées dès le début furent : la Russie qui cherchait, en tant que puissance asiatique, une fenêtre sur l'Océan Pacifique ; l'Angleterre, à cause de la proximité des Indes et des routes du Pacifique ; c'est pour pouvoir garder leur grande et immensément riche colonie asiatique, « le fondement de la Grande-Bretagne », que les Anglais s'intéressent à la Question d'Orient et aux affaires d'Extrême-Orient. Enfin, pour les Français, les affaires d'Extrême-Orient sont un

terrain de lutte diplomatique et pacifique qui puisse leur fournir une éventuelle revanche de la perte des Indes.

En Chine, comme presque partout ailleurs en Asie, *les rapports diplomatiques ne devinrent possibles et utiles qu'après que l'infiltration et l'intercourse missionnaire et commerciale fut chose accomplie*. C'est pourquoi, le début des relations de l'Europe et de la Chine gagnent à être étudiées sous trois aspects : 1° l'infiltration missionnaire ; 2° l'intercourse commerciale, et 3° l'intercourse diplomatique. Les deux premiers aspects expliquent le troisième ; et ce qui plus est, très souvent, les religieux et les commerçants interviendront directement et faciliteront la tâche personnelle même des diplomates.

1) *Les missions religieuses en Chine*

Elles remontent au Moyen-Age. Détruites au xv^e s., elles ne reparaissent d'une manière florissante qu'au xvi^e s., à la suite des prédications de saint François Xavier (mort en 1552 dans l'île Sancian) et du jésuite Matteo Ricci, le véritable fondateur des missions en Chine.

Les premiers missionnaires jésuites étaient presque tous des Portugais, Italiens ou Allemands. Il n'y avait que très peu de Français ; les jésuites français furent envoyés en 1685 par Louis XIV qui forma la « grande mission en Chine ». Ce furent encore les jésuites qui frayèrent passage au commerce français en Extrême-Orient. Ce sont eux qui attirèrent l'attention de Louis XIV sur les richesses de l'Empire Céleste, et sur l'énorme débouché qu'il représentait pour les produits français. Par la suite, Louis XIV et Colbert voulurent que les intérêts commerciaux marchassent de pair avec les intérêts religieux ; l'un et l'autre furent assurés par la protection royale. La mission française en Chine eut un rôle scientifique et religieux. Elle entamera les négociations diplomatiques ; les missionnaires — les seuls Européens qui jouissaient, à cause de leur culture, de la faveur des Empereurs de Chine et qui pouvaient les approcher — facilitèrent les négociations diplomatiques entre Européens et Chinois. Nous verrons plus loin de quelle importance fut le rôle du R. P. Gerbillon dans les négociations russo-chinoises.

2) *Les relations commerciales*

Elles existaient depuis l'antiquité entre la Chine et le monde européen. Les mers du Sud de l'Asie furent traversées par les marchands romains qui achetaient les tissus précieux tissés par les « Sinae ». Le ^{xiii}e et le ^{xiv}e s. furent l'époque des grandes relations de la Chine avec l'Occident. L'auteur du « Livre des Merveilles », Marco Polo, gagna la confiance de l'Empereur Mongol et devint son « enquêteur secret », fonction qu'il garda dix-sept ans. Un de ces empereurs Mongols, Tuyân Timour, envoya en 1336 une ambassade à Benoit XIII. Mais dès le ^{xv}e s., Tamerlan et les Turcs isolèrent la Chine de l'Europe ; ils gardèrent jalousement les routes commerciales continentales de la Chine.

Au début du ^{xvi}e s., les Portugais découvrent les routes maritimes vers l'Extrême-Orient. Le 9 juillet 1497, Vasco di Gama doublait le cap de Bonne Espérance. *En 1518, les Portugais obtinrent le droit de débarquer à Canton et d'y faire le commerce.* Les Espagnols, eux, arrivèrent par l'Est, par le Pacifique (Magellan, 1519-1522), se conformant en cela à la Bulle pontificale du 2 mai 1493 qui donnait à l'Espagne toutes les terres situées à l'Occident d'une ligne tracée d'un pôle à l'autre et passant à 100 lieues à l'Ouest des Açores et des îles du Cap Vert ; aux Portugais toutes les nouvelles terres à l'Est de cette ligne.

En 1521, le Portugal envoie une ambassade à Pékin, dans le but d'y négocier un traité de commerce. Les présents que les ambassadeurs offrirent aux mandarins leur frayèrent passage vers la ville impériale ; mais pendant les négociations, le sultan de Banton fit savoir à Pékin que les Portugais s'introduisaient en Chine non avec les seules idées d'y faire du commerce, mais en vue de la conquête territoriale. C'est ainsi qu'ils avaient essayé de faire à Malacca, d'où ils avaient été chassés. La diplomatie portugaise trouva également d'autres entraves : le Fils du Ciel n'entendait pas négocier d'égal à égal avec les souverains européens qu'il considérait inférieurs à lui moralement et matériellement. Le projet de traité échoua. Mais en 1535, les Portugais avaient déjà pris pied à Macao.

Mais déjà au ^{xvi}e s. les concurrents affluent. Les Russes s'avancent vers l'Est et en 1587 ils sont à Tobolsk, continuant leur marche vers le Pacifique. Les Russes ne limiteront pas

leurs efforts à une forte infiltration commerciale, mais ambitionneront, en tant que voisins, à des revendications territoriales. Ce sont eux qui vont obtenir le premier traité avec la Chine. Les Anglais et les Hollandais les suivront. Désormais, le Pacifique attirera de plus en plus les convoitises des puissances et des négociants européens.

Les Hollandais arrivèrent en 1622, avec l'amiral Cornelis Regersz. La fondation de Battavia datait de trois ans. Mais les Hollandais ne réussissent pas à s'implanter comme les Portugais. Ils s'installent à Formose ; mais ils sont chassés complètement en 1661.

Les Espagnols ont fait un séjour encore moins long en Chine.

Les Anglais s'efforcent d'entrer en relations avec la Chine pendant le règne d'Elisabeth. On a conservé une lettre de la grande reine, rédigée en latin, datée de 1596 et adressée à l'empereur de Chine. Elle lui demandait son appui en faveur d'une grande expédition faite aux frais de sir R. Dudley, composée de trois navires. Mais la lettre ne parvint pas car les navires périrent en route. Au xvii^e s., les Anglais arrivent à Canton avec le capitaine Weddel (1634).

Les Français ne firent leur première tentative de commerce avec la Chine qu'en 1660, lorsqu'une Compagnie de la Chine fut créée. Le principal actionnaire fut Ferjenel de Rouen. Mazarin y participait également. Cette Compagnie disparaît en 1664, époque à laquelle fut fondée la grande Cie des Indes (connue sous le nom de Cie de Colbert). En 1697, la Cie Jourdan partagea le privilège du commerce avec la Chine. Enfin, en 1719 fut créée la Grande Compagnie des Indes Orientales qui engloba les privilèges des petites compagnies et qui dura pendant la plus grande partie du xviii^e s. Après la suppression de cette compagnie, on constitua un consulat qui ne durera, lui non plus, que jusqu'à l'Empire.

*
**

En dehors de l'exposé chronologique de l'infiltration européenne en Chine, il convient d'insister sur un phénomène de grande importance et qui synthétise l'attitude des Chinois vis-à-vis de l'action européenne : *la fermeture de la Chine*.

En effet, après avoir reçu volontiers, depuis l'antiquité, les missionnaires et les marchands européens, la Chine a commencé à se fermer graduellement à partir du xv^e s., et surtout à partir de l'avènement de la dynastie militaire des Mandchous (1644). Après avoir laissé pénétrer les Portugais, la Chine ferma ses portes aux nouveaux venus. Les Hollandais, les Anglais et les Français rencontrèrent une résistance autrement farouche que celle qui fut opposée aux compatriotes de Vasco di Gama.

On a donné deux explications à ce phénomène historique :

La première est celle de M. le Professeur A. de La Pradelle.

« La Chine n'était pas née fermée, mais elle se ferme. Orgueilleuse de sa civilisation, elle s'est ouverte tant que les étrangers sont venus chercher à son foyer la lumière; elle s'est repliée dès qu'elle les a sentis supérieurs... Quand elle a vu sa civilisation pâlir, son foyer s'éteindre aux feux de l'Occident, les marchands étrangers lui porter des inventions qu'elle ne connaissait pas, ceux qu'elle appelait « les Barbares » la traiter de réfractaire, les nations refuser de se courber sous son protocole servile, alors elle s'est mise à l'écart, dans la bouderie farouche et sensible de sa vanité froissée. Le malentendu de l'Europe et de la Chine n'a pas d'autre origine » (1).

C'est une subtile explication psychologique. En voici *une deuxième, celle-ci fournie par un fils du Céleste Empire* : « La Chine, très ouverte jusqu'au xiv^e siècle pour ceux qui venaient paisiblement chez elle, s'est fermée graduellement à partir du xv^e s., au moment de l'arrivée maritime des Barbares d'Occident (2), sur des caravelles armées ; elle s'est faite rébarbative lorsque les Européens, de plus en plus nombreux, ont cherché à conquérir un marché qui pouvait donner aux années favorables un bénéfice de 145 %. et aux années mauvaises celui de 65 %. Et ces Européens, rivaux entre eux, appartenaient à cette caste des marchands que les coutumes chinoises considéraient comme une caste inférieure; la plupart étaient des aventuriers accompagnés de matelots peu recommandables, qui suscitaient des troubles dans les villes où ils étaient admis, et qui échappaient à la justice locale en s'enfuyant sur les navires

(1) A. de La Pradelle, *op. cit.*

(2) Cette épithète, qui date de l'an de grâce 1931, s'adresse surtout aux Portugais et aux Hollandais qui excellèrent dans la manière forte,

étrangers. Comment donc les Chinois n'auraient-ils pas eu un certain orgueil justifié, de leur ancienne civilisation, devant ces mauvais représentants de l'Europe ? » (1)

Il nous semble bien que ces deux explications se complètent. Si on leur ajoute celle fournie par le fait que les Portugais eux-mêmes poussaient les Chinois à fermer leur territoire pour s'octroyer un monopole de fait du commerce de la Chine, nous avons l'explication intégrale de la transformation de la Chine en « nation érémite ».



Au début du XVIII^e s., les Portugais obtinrent pourtant confirmation de leurs privilèges, grâce à l'ambassadeur Meneses.

Les Espagnols connaissent la déchéance maritime ; ils se contentent de commercer, avec l'autorisation des Portugais, à Macao. Seuls, leurs missionnaires les représentent efficacement en Chine.

Les Hollandais avaient réussi, après leurs déboires de 1661 à Formose, à avoir quelques petits comptoirs. Mais, choquant une fois de plus, par leur attitude de conquérants le caractère chinois, habitué à voir les étrangers se plier à leurs habitudes et exigences, ils sont chassés de Chine vers 1757.

Les Anglais prospéraient. En 1708-9 « The Honourable East India Company (The United Company of Merchants of England trading to the East Indies) est formée par l'union de deux anciennes compagnies. Elle dura jusqu'à la suspension de son privilège en 1858 et accrut sans cesse son commerce en Extrême-Orient. C'est pour la soutenir que nous verrons des négociations diplomatiques se suivre entre l'Angleterre et la Chine.

Les Français obtinrent — grâce à l'influence des jésuites — le droit de s'établir et de trafiquer à Canton. Les factoreries françaises s'allongèrent au bord de la rivière de Canton et, chaque saison, deux navires français arrivaient surchargés de marchandises d'Europe.

Enfin, *les Etats-Unis*, à peine formés, font, dès le début, la concurrence aux Anglais. Quoique à ce moment les Etats-Unis fussent timidement groupés au long de l'Atlantique et faisaient

(1) Tchao-Tcheu, *op. cit.*, pages 52, 53.

face seulement à l'Europe, l'« Empress of China » part de New-York et aborde à Canton (1781); « Columbia » et « Hopelin » suivent. Aussi bien, en peu de temps, les Américains trouvent la force de rivaliser avec les Anglais, en Chine.

3) *Les relations diplomatiques*

Ce sont les Russes qui entamèrent les premières relations diplomatiques avec la Chine. En 1653, Isakowitch Baïkov conduit la première ambassade russe ; mais il ne réussit pas à engager les négociations désirées. En 1665, ce fut un valah, le spatar Nicolas Milescu, grand voyageur, qui se rendit à Pékin, chargé d'une mission par les Russes. Quoique, lui non plus, ne réussit à négocier, il fit des observations utiles qu'il communiqua aux Russes : il valait mieux entretenir de bonnes relations avec la Chine que de faire des incursions territoriales. Ses conseils ne furent pas suivis ; les marchands russes continuèrent à faire des incursions agressives en territoire chinois. Le résultat : l'Empereur Kang-hi, second empereur de la dynastie mandchoue, détruit l'établissement russe d'Albazin. Les Russes réagirent ; c'est pour solutionner cette question que Golovine partit en ambassade. Il essuya un dur échec ; l'Empereur de Chine n'acceptait pas de céder à la Russie, sous aucune condition, les plaines du nord de l'Amour. C'est alors qu'intervient le missionnaire français, le R. P. Gerbillon. Il persuade les Russes de renoncer à leurs revendications territoriales et, en tant qu'interprète de l'Empereur mandchou, il leur présenta un projet de traité rédigé selon les vues des Chinois. Golovine, de guerre lasse, le signa. Ce fut le *traité de Nertchinsk* (1689), le premier traité que la Chine ait signé avec une puissance européenne. Il accordait aux Russes le droit de faire le commerce en Chine, mais à deux conditions : a) les marchands russes devaient être munis d'une licence spéciale, délivrée par les autorités chinoises ; b) les frontières de la Chine leur étaient ouvertes seulement du côté de la terre. Pour mieux affermir ces libertés, Pierre le Grand envoya à Pékin plusieurs ambassades. Notons que certaines de ces ambassades avaient pour chefs des étrangers, tels Milescu. En 1692, arriva à Pékin une ambassade dont le chef était l'allemand Everard Isbrand. Elle venait demander l'autorisation de fonder un couvent russe dans la capi-

tales chinoises ; Isbrand ne réussit pas car, dans la lettre du Tzar, le nom de Pierre I^{er} précédait celui de l'Empereur de Chine. Notons également que la caravane russe de marchandises qui arrivait régulièrement chaque année à Pékin apportait non seulement les produits russes, mais aussi ceux de la Prusse. De leur côté, les Chinois envoyèrent plusieurs ambassades en Russie (1).

Mais l'accès de Pékin fut interdit aux Russes en 1716, à cause de l'inconduite de leurs marchands. C'est alors que fut dépêché à Pékin Léon Ismaïlow, brillant officier et habile diplomate. L'empereur de Chine lui accorda la permission d'y demeurer pour s'occuper des sujets russes et éviter à l'avenir leurs excès : ce fut le premier consul européen en Chine. Il dut malheureusement quitter la ville impériale après peu de temps, à cause du sans-gêne de ses nationaux.

Enfin, en 1792, le comte Sava Vladislavitch, envoyé en ambassade extraordinaire, conclut avec la Chine *le traité de Kiachta*. Ce traité a été la base des relations de la Chine et de l'empire moscovite même au XIX^e s. Il permit aux Russes de s'établir dans la région de l'Amour et de développer leur commerce en Extrême-Orient. Pour acquérir ces avantages, les Russes durent se plier aux serviles exigences du cérémonial diplomatique chinois et de sacrifier beaucoup de leur amour-propre, pour ne pas contrarier l'excès de dignité du Fils du Ciel.

Les Portugais et leur diplomatie avaient essuyé un échec quant à la conclusion d'un traité de commerce, comme nous l'avons déjà noté, en 1521. Ils avaient pourtant obtenu des privilèges et s'étaient installés à Macao. Grâce aux négociations menées par l'ambassadeur Meneses, ils réussirent à confirmer leurs privilèges en 1727. Ils s'opposèrent — pendant le reste du siècle — à ce que des privilèges semblables fussent octroyés aux autres européens.

Les Espagnols, en décadence, ne firent que commercer à Macao avec l'autorisation des Portugais.

Les Hollandais essayèrent à leur tour de négocier avec Pékin. Le grand conseil de Batavia y envoya en 1655 deux nobles commerçants. Pierre de Goyer et Jacob de Kayser. Après de nombreuses péripéties, ils arrivèrent à Pékin en juillet 1656.

(1) Voir Caheul, *op. cit.*

Les pourparlers sont facilités, une fois de plus, par un religieux, le missionnaire allemand Adam Schall. Les Hollandais acceptèrent la situation de vassaux de l'Empire de Chine et obtinrent certains avantages commerciaux. Mais « ils sont, écrivait en 1717, un général chinois de Khonang-tong, les plus méchants et les plus irritables de tous les hommes. Semblables à des tigres et à des loups féroces, ils jettent l'effroi partout. Dès qu'ils ont abordé à quelque terre, ils cherchent les moyens de s'en rendre maîtres. Leurs bateaux sont à l'épreuve des tempêtes. Chacun porte au moins cent canons. Personne ne peut leur résister » (1).

C'est pourquoi, dès le début du XVIII^e s., les Hollandais sont devenus indésirables en Chine ; en 1756, l'envoyé à Pékin de l'East India Company est emprisonné.

Les Anglais n'ont pas eu le chemin facile en Chine. Pour trouver une base d'entente, le directeur de la « United Company of merchants trading to the East India » part lui-même en ambassade à Pékin (1762). Ne se conformant pas aux usages, il est emprisonné ; il languit dans les cachots chinois pendant trois ans. Son compatriote Scott, parti lui aussi en mission, est pendu (1773).

Voyant que la diplomatie des marchands ne leur réussissait pas, les Anglais décidèrent d'envoyer une véritable ambassade (1792). Lord Macartoney, ancien gouverneur des Indes, fut chargé de la diriger. Il se présenta devant l'empereur de Chine en tant qu'envoyé par le roi d'Angleterre lui-même. Le but que l'ambassade devait atteindre était d'ordre commercial : autorisation de commercer au Chon-san, à Ming-po et à Tsien-tsin ; abolition des droits de transit entre Canton et Macao ; obtention d'entrepôts de marchandises sur le sol chinois. L'ambassade fut très courtoisement reçue, traitée avec faste et retenue un an. Mais finalement, lord Macartoney n'obtint rien.

Au début du XIX^e s., l'Angleterre tentera de conquérir par les armes ce qu'elle n'avait pas réussi à obtenir par les négociations diplomatiques.

Les Français avaient réussi à conclure, dès 1699, un accord commercial avec la Chine ; ils obtenaient la liberté de trafiquer et de s'établir à Canton. Ils n'avaient pas pourtant le droit d'établir de consulat. Le consulat de France à Canton ne fut

(1) Cité par Maspero, *op. cit.*, page 98.

autorisé qu'en 1777. Il cessa de fonctionner pendant la Révolution et fut rétabli en 1829.

Il est très intéressant de suivre comment, en matière de négociations commerciales et coloniales, l'autorité de l'Etat se substitue à celle d'une compagnie privilégiée, nantie de la prérogative d'exercer la souveraineté.

On nous a conservé — à ce sujet — deux documents, entre autres, très intéressants : le rapport du 3 février 1776 sur la création d'un consulat à Canton, et l'ordonnance royale créant ce consulat (de la même date) (1).

Nous reproduisons les passages les plus significatifs du premier document cité : « La Cie des Indes avoit à Canton un comptoir administré par un Conseil de Direction ; l'objet de cet établissement étoit de procéder aux achats qu'elle faisoit faire en Chine et de préparer à l'avance les cargaisons pour les vaisseaux qu'elle y envoyoit tous les ans, de soutenir ses intérêts vis-à-vis des autres nations commerçantes et de maintenir ses privilèges auprès du gouvernement chinois. Mais le commerce de l'Inde et de la Chine ayant été abandonné aux négociants du Royaume, l'établissement du Conseil de Canton, tel qu'il est aujourd'hui, devient sans objet, relativement aux opérations de commerce qui lui étoient confiées. Cependant, il n'en mérite pas moins l'attention de S. M. par l'utilité dont il pourroit être, sous une autre forme, pour rendre justice à ses sujets et donner au commerce la protection qui lui est nécessaire. Pour remplir à cet égard les vues de Sa Majesté, il paroît qu'on ne peut rien faire de mieux que d'y appliquer la forme d'administration qui a été adoptée pour le commerce et la Nation dans les Echelles du Levant, où S. M. entretient des consuls chargés de connoître des discussions de commerce qui surviennent entre ses sujets et de les protéger auprès des souverains du Pays. C'est d'après ce principe que le feu Roy a errigé en Consulat le comptoir que la Cie des Indes avoit à Surrate, ville située en Asie, entre la côte Malabare et la Perse. C'est pour suivre le même plan que l'on propose à S. M. d'erriger aussi en consulat le Conseil de Direction que la Cie des Indes entretenoit ci-devant à Canton et de composer ce

(1) Voir Cordier « Le Consulat de France à Canton au XVIII^e siècle », p. 5 et suivantes.

consulat d'un Conseil et d'un chancelier pour rendre la justice à ses sujets et maintenir la paix et la bonne harmonie entre eux et les sujets des autres puissances de l'Europe qui y font le commerce ». Sur ce rapport, fut prise l'ordonnance royale qui créait le consulat de Canton et réglementait les attributions des consuls.

Notons, cependant, qu'en Extrême-Orient, la situation des consuls était différente de celle du Levant. Au Levant, les consuls français subissaient l'ascendant et le contrôle de l'ambassadeur de France à Constantinople, qui, comme nous l'avons déjà vu, intervenait en leur faveur auprès des autorités ottomanes. En Chine, ce contrôle et cette protection manquaient. De plus, ni dans le rapport, ni dans l'ordonnance royale fixant les attributions des consuls, nous ne trouvons aucune référence quant aux relations éventuelles des consuls avec les autorités chinoises ; les consuls doivent en référer au « Secrétaire d'Etat ayant le Département de la Marine » sur toutes les affaires qui se présenteront à eux. Mais, par une autre source, nous apprenons que le consul français à Canton ne limitait pas sa fonction aux règlements des affaires commerciales entre les sujets français et ceux des autres Etats européens ; il rendra compte de ce qui « se passera en Chine tant pour les affaires politiques, que pour celles du commerce, et à exécuter les ordres qui lui seront adressés », écrit le Secrétariat de la Marine à M. d'Entrecasteaux, le 17 février 1786 (1). Toujours était-il que pour les affaires importantes on envoyait un émissaire spécial. Telle fut la mission du personnage cité plus haut, officier supérieur de la Marine du Roy.

Le but apparent de *la mission du Chevalier d'Entrecasteaux* était le règlement des dettes des Chinois envers les Français. Le but réel, la partie secrète de la mission, était de faire connaître à la Chine les desseins cachés que les Anglais nourrissaient vis-à-vis de cet empire.

L'envoyé du Roi commit la même erreur que la plupart des négociateurs européens. Pour arriver à négocier avec le vice-roi de Canton, il s'adressa à des gens sans situation officielle. Les Européens pensaient qu'il était habile de traiter avec les fonctionnaires subalternes, plutôt qu'avec les hauts digni-

(1) Lettre reproduite dans « La mission de M. le ch. d'Entrecasteaux » (Cordier), page 9.

taires, pour arriver à un résultat politique et ne pas être retardés par de vaines démonstrations de courtoisie, par des « chinoiseries ». A un certain point de vue, ils avaient raison car « aucun européen n'est de taille à lutter avec un asiatique, en discours et en ténacité ; l'oriental le sait fort bien, il compte sur le temps, les dragomans et les belles paroles, pour obtenir ce que la force ne pourrait lui donner » (1). Finalement, M. d'Entrecasteaux — appelé par ses devoirs de chef de forces navales françaises dans les Indes Orientales — fut obligé de remettre en d'autres mains les intérêts qu'il avait été chargé de représenter ; il les remit spécialement entre les mains du missionnaire Jean de Grammont. Les négociations de M. d'Entrecasteaux avaient réussi, pourtant, à affermir la position des négociants français à Macao et à Canton. La diplomatie officielle faisait sentir son poids. En outre, les vaisseaux du Roi l'appuyèrent et revinrent plusieurs fois sur les côtes de Chine.

Les Etats-Unis d'Amérique — à peine constitués — s'engagèrent, comme nous l'avons noté, dès 1781, en Orient. Pourtant, à cette date, la nouvelle république n'avait pas encore étendu sa domination sur les côtes du Pacifique. Déjà en 1786 les Etats-Unis obtiennent le droit d'avoir un consulat à Canton. Les progrès des Américains en Pacifique se succèdent sans interruption. En 1811, la première ligne de navigation régulière au Pacifique est créée par une compagnie américaine. A la fin du XVIII^e s., les Américains s'érigent en véritables rivaux des Anglais, en Chine et au Pacifique.

IV. — LES ÉCHECS EUROPÉENS AU JAPON

Le Japon fut peu connu par les Grecs et les Romains. Au contraire, les marchands arabes l'ont connu. Les Occidentaux en prirent connaissance par la relation Marco Polo ; mais il fut bientôt oublié.

Ce sont encore les Portugais, ces vagabonds maritimes, qui le découvrirent à nouveau. Dans une lettre datée de l'année 1505 et adressée par le roi Emmanuel de Portugal au roi de Castille, il est parlé d'un navire du roi de Calicut qui fut saisi

(1) Cordier « La mission d'Entrecasteaux », page 38.

par les Portugais et au bord duquel on trouva trois instruments astronomiques, en argent, qu'il avait été chercher dans l'île de Saponin (Japon). Les Portugais débarquèrent en 1542 à Tane-ga shina. L'année suivante, le daïmo de Bungo envoyait une ambassade au Portugal. Saint François Xavier donna une grande extension au christianisme au Japon. Les missionnaires chrétiens furent protégés contre les bonzes par l'empereur Nobu-naga. En 1582, les daïmos de Bungo, d'Arima et d'Omura envoyèrent une ambassade à Rome ; elle y arriva le 15 août 1585 et fut reçue par le pape Grégoire XVIII. Mais la seconde moitié du xvi^e s. fut en général défavorable aux européens. L'ère de « Hideyoshi » (Taiko-Sama) amènera une terrible réaction contre les catholiques, contre les Portugais spécialement. L'extermination des catholiques, des portugais autrement dit, était due, en partie, aux Hollandais et aux Anglais, qui prévenaient les Japonais contre leurs concurrents.

Aux xvii^e et xviii^e s., les Hollandais et les Anglais n'arrivent pas à s'infiltrer, eux non plus, au Japon. Les Hollandais construisirent, en 1609, une factorerie à Firando (Hirado), dans l'île de Saï-Kaï-do. Ils tâchèrent de gagner la sympathie des Japonais en leur apprenant à fondre des pièces d'artillerie. Malgré cette aide, les Japonais donnèrent ordre aux Hollandais de démolir tous leurs magasins nouveaux et les forcèrent, en 1641, à abandonner Firando pour s'installer dans la petite île de Deshima, sous la surveillance de l'autorité de Nagasaki. Cet ordre équivalait à l'expulsion des étrangers au Japon. Pourtant, le commerce hollandais continua sur les côtes des îles japonaises.

Les Anglais avaient obtenu le privilège de faire le commerce dans toute l'étendue de l'Empire. Mais en 1616 ce privilège fut modifié et limité au seul port de Firando. Les Anglais eurent le même sort que leurs compétiteurs, les Hollandais.

On peut avancer, qu'en général, la situation des étrangers au Japon ne changea guère depuis que les Hollandais furent relégués à Dashima et jusqu'en 1853. Les ambassades russes de 1792, 1803 et 1804 échouèrent. Le Japon fut encore plus fermé que la Chine.

Ce n'est qu'en 1853 que les Etats-Unis envoyèrent le commodore Perry qui réussit à arracher au gouvernement Shogounal le traité de Kanazava, le premier des traités que le Japon

ait conclu avec une puissance européenne. En 1855, était conclu le traité de Nagasaki, signe d'une ère nouvelle : l'ouverture du Japon au commerce et à la diplomatie européenne.

*
**

CONCLUSIONS SUR LE SENS ET LES ÉTAPES DE L'INFILTRATION EUROPÉENNE EN EXTRÊME-ORIENT. — LES PROCÉDÉS JURIDIQUES ET DIPLOMATIQUES DE CETTE INFILTRATION. — VUE D'ENSEMBLE SUR LES TERMES DE LA QUESTION D'EXTRÊME-ORIENT AU SIÈCLE SUIVANT.

1) *Les missionnaires et les commerçants ouvrirent le chemin
à la diplomatie*

Devant le spectacle des disputes des Européens pour les avantages commerciaux, la Chine n'accorda de la considération qu'aux missionnaires ; ils furent les plus efficaces des négociateurs.

Les chefs des comptoirs et les agents des compagnies négocièrent en se pliant à toutes les exigences d'un protocole souvent très humiliant.

Au XVIII^e s., de véritables diplomates, pénétrés du sentiment de la dignité du Souverain qu'ils représentaient, ainsi que celle qui leur était propre, succédèrent aux marchands camouflés en diplomates. Ils sont appuyés — dès le début — par des démonstrations, le plus souvent très modestes, de force armée. Les bricks et les corvettes de la marine des rois surent, maintes fois, donner du poids aux paroles des négociateurs. Mais, à ce moment-là, l'Extrême-Orient, la Chine et le Japon spécialement, se ferment presque complètement aux blancs. Pourtant, il faut noter que dans le cadre historique du XVIII^e s. : a) La Chine signa le premier traité avec un Etat européen (Nertchinsk, 1689) ; b) L'institution consulaire fait son apparition sur les côtes ouest du continent asiatique ; c) Les Européens prennent définitivement pied en Extrême-Orient ; leur diplomatie connaît déjà une préoccupation de plus.

2) *Les procédés usités par la diplomatie
des Puissances européennes en Extrême-Orient*

Ils diffèrent sensiblement de ceux employés par cette même diplomatie dans la vieille Europe. Cependant, les diplomates européens recourent, à maintes reprises, aux moyens d'action et aux instruments diplomatiques ordinaires. Ainsi, avons-nous vu, qu'en Birmanie, les Anglais aussi bien que les Français, offrirent leur aide ; en Cochinchine, les Français conclurent un traité d'alliance ; en Chine, les différentes diplomaties signèrent des « *modus vivendi* », des conventions et des traités commerciaux.

Mais le problème à résoudre en Extrême-Orient était tout autre qu'en Europe. En effet, il ne s'agissait pas d'obtenir l'alliance de la Chine, ni de s'accorder des avantages réciproques. Il importait de prendre pied en pays étranger, *y fonder des établissements de commerce et devancer ses concurrents*. Pour y arriver, des procédés spéciaux étaient nécessaires.

L'instrument commun de la pénétration européenne en Extrême-Orient fut la *concession* (*Settlement*) ; les concessions sont des emplacements, parfois d'une étendue considérable, où les étrangers résident dans des groupements, distincts de l'Empire chinois. Mais en travaillant à la formation ou à l'acquisition de ces établissements, les Etats européens ne se sont pas bornés à créer pour leurs nationaux des situations juridiques qui permettent à ceux-ci de vivre dans de meilleures conditions que celles qui étaient réservées d'ordinaire aux Européens dans un pays qui se considérait de beaucoup supérieur aux autres. En établissant des concessions, les Etats européens ont cherché à exercer en Chine *une action politique*.

Ainsi, au xv^e siècle, les Portugais s'étaient groupés simplement à Macao où ils étaient seulement tolérés. Mais bientôt ils prirent à l'égard de la Chine, des allures de conquérants. En 1628, ils placèrent à la tête de l'établissement un fonctionnaire qui prit le titre de Gouverneur général. En même temps, le pouvoir central de Lisbonne se substituait à la communauté marchande portugaise de Macao et à l'autorité chinoise ; au xix^e s., Macao devient une colonie portugaise.

Lorsqu'au xix^e s. la Chine ouvrira certains de ses ports,

l'origine des concessions étrangères sera semblable à celle de Macao, à la différence qu'à Macao c'est le gouvernement chinois qui avait réuni et relégué, en quelque sorte, les Européens dans la presqu'île qu'ils habitaient, tandis qu'à Chang-haï ou ailleurs les étrangers se groupèrent d'eux-mêmes à l'emplacement désiré. Mais pour se garantir réciproquement, on tâchera de neutraliser l'activité politique d'un seul Etat, en plaçant le territoire soumis à l'influence européenne sous le régime de l'internationalisation, du condominium.

A côté de la concession, la diplomatie coloniale et économique employa — au cours du XIX^e s. — la *cession temporaire*, un autre procédé spécifique à l'infiltration européenne en Extrême-Orient, ainsi que la politique des *territoires réservés*, des sphères d'influence. Ce dernier procédé fut au cours du XIX^e s. d'une application courante, aussi bien en Asie qu'en Afrique.

3) Le XIX^e siècle connaîtra une crise aiguë en Extrême-Orient

Il y aura une question d'Extrême-Orient comme il y avait déjà une Question d'Orient.

M. le Professeur A. de La Pradelle a exposé les termes de ce problème d'une manière magistrale dans son étude documentaire « La Question chinoise » (1).

Sous un certain nombre de rapports, la Question d'Extrême Orient n'est qu'une Question d'Orient élargie ; elle a le même caractère général ; elle expose les mêmes rivalités et les mêmes intrigues. Les Puissances appliquent les mêmes théories et font usage — à quelque particularité près — des mêmes méthodes. A « l'homme malade » correspond « l'homme très malade » : même diagnostic, mêmes remèdes. « Mais la symétrie n'est qu'en surface ; il existe une antithèse du Chinois et du Turc. Le Turc est militaire, agressif, fanatique. Le Chinois est antimilitaire, pacifique, attaché au sol. Loin d'être fanatiques, les Fils du Ciel sont des éclectiques. Cette antithèse continue sur le plan international : le péril jaune — en tant que péril chinois — n'a jamais existé pour l'Europe. Loin d'être parallèle à la question turque, la question chinoise en est au

(1) Voir *R.G.D.I.P.*, années 1901-1902-1903.

contraire l'antithèse. De même que les Turcs se sont jetés sur l'Europe par convoitise, de même l'Europe se jette aujourd'hui sur la Chine. L'Empire chinois est — par plus d'un trait — comparable à l'Empire grec ; les Européens en sont les Turcs. La Question d'Extrême-Orient n'est qu'une Question d'Orient renversée. Dans l'une c'est l'Asie qui se montre agressive à l'égard de l'Europe ; dans l'autre, c'est l'Europe qui se montre agressive vis-à-vis de l'Asie ».

Après avoir posé ainsi les données du problème, le brillant agrégé d'alors à la Faculté de Droit de Grenoble, en cherche l'explication : « Se replier sur soi-même, c'est encore être agressif. La lésion peut venir, non seulement de l'expansion au dehors, mais de la concentration au-dedans, non pas seulement de l'action (question turque), mais aussi de l'abstention (question chinoise) ».

En concluant, M. le Prof. A. de La Pradelle expose les fondements juridiques de l'expansion et de l'action européenne eu Extrême-Orient : « Longtemps on a cru que le droit exigeait seulement le respect de l'indépendance des Etats. N'y a-t-il pas lieu de respecter aussi l'interdépendance des Etats ? De ce côté, la question chinoise ouvre au droit des horizons nouveaux ».

DEUXIÈME SECTION

Les instruments de la Diplomatie économique et coloniale

Au cours de la première section du présent chapitre, nous avons tâché de noter, en même temps que les circonstances et l'ambiance sociale et politique, les procédés employés par les Etats et leur diplomatie en vue de faire triompher dans le monde leurs intérêts économiques et imposer leur hégémonie coloniale.

Dans la seconde section du chapitre, nous nous occuperons spécialement des « instruments », des textes de la diplomatie économique et coloniale.

Nous indiquerons les catégories de textes qui réglèrent couramment les questions économiques et coloniales et nous nous arrêterons plus longtemps sur les traités de commerce et de navigation.

Nous analyserons, parmi ces traités, deux types :

Le premier datant du commencement du XVIII^e s. : le traité de navigation et de commerce entre la Grande-Bretagne et la France de l'année 1713. Nous insisterons surtout sur les négociations qui suivirent la signature de ce traité, négociations menées en vue de l'application du texte établi. Quoiqu'il ne fût jamais voté par le Parlement anglais, ce traité et les négociations qui eurent lieu à son sujet sont très significatives pour l'étude que nous entreprenons.

Le second type de traité de commerce et navigation que nous examinerons date de la fin du XVIII^e s. ; c'est le fameux traité anglo-français de 1786. Nous exposerons, à propos de ce traité, les circonstances sociales et politiques dans le cadre desquelles il se place, les négociations, la personnalité des négociateurs et la méthode de travail.

I. — MESURES D'ORDRE INTERNE MAIS A PORTÉE INTERNATIONALE

A) En Angleterre

Il faut citer en premier le fameux Acte de Navigation. C'est Cromwell qui fut l'initiateur de cette loi, point de départ et l'une des causes du développement extraordinaire de la marine britannique. L'Acte de Navigation fut voté par le Long Parlement (6 octobre 1651) mais ne fut mis en vigueur que sous Charles II, en 1660. « *An act for the encouraging and increasing of shipping and navigation* ». Il fut développé par les actes du Parlement de 1663, 1672, 1685 et abrogé seulement en 1849. Cette loi qu'on a appelé la charte maritime de l'Angleterre, avait pour premier but d'assurer au pavillon anglais le monopole du commerce de la Grande-Bretagne et de ses colonies. Sur le plan extérieur, il signifiait une lutte ouverte aux autres marines européennes. L'acte de navigation réglait : 1° la pêche ; 2° le cabotage ; 3° le commerce avec les colonies ; 4° le

commerce avec l'Asie, l'Afrique et l'Amérique ; 5° le commerce avec les pays européens. Il servit à la diplomatie britannique — pendant deux siècles, presque — comme base et point de départ de toute négociation d'ordre économique. Citons dans le même ordre d'idées et par rapport à la navigation, *des actes du Parlement concernant les prises en temps de guerre*. Ainsi, en 1740, l'Acte du Parlement concernant les prises et les reprises, en 1782, l'Acte du Parlement concernant la défense de la rançon des prises.

Une autre catégorie d'instruments partageant le caractère signalé plus haut est formé par les *lettres patentes*. C'étaient les actes qui constataient les pleins pouvoirs donnés à un navigateur de faire des découvertes et des conquêtes Outre-Mer, au nom de la Couronne. Citons : 5 mars 1495 : Lettres patentes de Henri VIII pour permettre à Jean Cabot, citoyen de Venise, et à ses fils, de naviguer sous le pavillon d'Angleterre, pour faire de nouvelles découvertes ; 25 mars 1584 : lettres patentes de la Reine Elisabeth en faveur du chevalier Walter Raleigh pour l'établissement de nouvelles colonies.

Enfin, *les Octrois pour l'établissement des Compagnies*. Ainsi : 31 décembre 1600, Premier octroi pour l'établissement d'une Cie des Indes, ayant pour but de faire pendant 15 ans le commerce exclusif d'Asie, d'Afrique et d'Amérique. 27 avril 1610 : lettres patentes de Jacques I^{er} en faveur du comte de Northampton et autres, pour l'établissement d'une colonie en Terre-Neuve. Parmi cette catégorie d'actes, méritent une mention spéciale ceux du type : 9 août 1683 : Octroy du Roi, autorisant la Cie des Indes orientales de saisir tous les vaisseaux interlopes, de faire la guerre et la paix avec les nations payennes. Ces actes contiennent la délégation d'exercer la souveraineté de l'Etat en pays lointain et, le cas échéant, d'engager indirectement la responsabilité de l'Etat.

B) En France

Le Roi Très Chrétien avait donné, lui aussi, à la navigation un régime qui, s'il n'égalait pas les mesures strictes de « l'Acte de Navigation », avait toujours une portée internatio-

nale. La réglementation française fut faite par *l'Ordonnance de la Marine* (août 1681). Cette réglementation était minutieuse, surtout par rapport au commerce du Levant. Ainsi : juillet 1719, Ordonnance qui défend de charger aucune marchandise dans le Levant sur bâtiments étrangers. Se rattachant à la même matière, les ordonnances et les déclarations sur les consuls et leurs attributions. 1781 : ordonnance du Roi concernant les consulats dans les Echelles du Levant et de Barbarie.

Nous rencontrons également les instruments de politique coloniale employés par l'Angleterre. Ainsi : lettres patentes, édits ou déclarations du Roi en vue des expéditions ou des établissements des Cies Coloniales, arrêts du Conseil d'Etat concernant le commerce étranger dans les îles françaises de l'Amérique, etc...

II. — MESURES INCLUSES DANS LES TRAITÉS POLITIQUES

On trouve, au cours des XVII^e et XVIII^e s., des clauses commerciales et coloniales insérées non seulement dans les traités de paix qui règlent pour l'avenir aussi bien les rapports politiques que les relations économiques entre deux ou plusieurs Etats, mais aussi dans les autres espèces de traités politiques proprement dits, à savoir dans les *traités d'amitié*, dans les *traités d'alliance*, dans les *traités de garantie*, etc...

Ainsi, le « Traité d'alliance entre l'Impératrice de toutes les Russies et le Roi de Prusse » signé à Saint-Pétersbourg, le 31 mars-11 avril, après avoir établi les modalités de secours militaire mutuel, stipule dans l'article 12 : « Le commerce, tant par terre que par mer, continuera de se faire librement et sans aucun empêchement entre les Etats, provinces, et sujets des deux Cours alliés ».

Le « Traité d'alliance éventuelle et défensive entre le Roi de France et les Provinces Unies de l'Amérique » signé le 6 février 1778 à Paris, précise, dès son deuxième article, que le but essentiel de cette alliance est non seulement l'indépendance politique des Etats-Unis, mais aussi, en matière commerciale « l'indépendance absolue et illimitée des dits Etats-Unis, tant en matière de Gouvernement qu'en matière de commerce ».

Les grands traités internationaux conclus au cours du XVIII^e s. accusent de plus en plus des préoccupations essentiellement économiques et coloniales.

Alors même que leurs textes ne comprennent pas d'articles stipulant des clauses commerciales, leur résultat final, leur but caché, n'est pas autant la revendication territoriale que l'acquisition des positions stratégiques qui puissent donner la prépondérance économique et coloniale. Les traités d'Utrecht, dont nous avons déjà eu l'occasion de noter l'histoire et les stipulations, marquent, à ce point de vue, le début d'une nouvelle période de la diplomatie ; les clauses d'ordre colonial et économique l'emportent sur les clauses purement politiques.

En outre, les traités strictement politiques préparent très souvent le terrain à des négociations d'ordre économique. Ainsi, la France intervint en Orient en 1737, procura à l'Empire Ottoman l'avantageuse paix de Belgrade (1739), mais s'assura à elle-même, une année plus tard, le renouvellement des capitulations dans des conditions non moins avantageuses que celles qui furent accordées aux Turcs en 1739.

A *Utrecht*, l'Angleterre mit les bases d'une « plus grande Grande-Bretagne ». *La paix d'Aix-la-Chapelle* (1748) marque un moment d'arrêt de l'expansion coloniale et économique de l'Albion. Le statu quo ante-bellum est le principe de base de ce traité. Dans l'instruction qui fut remise au comte de Saint-Severin, le plénipotentiaire français à la conférence de paix, la matière concernant les clauses économiques était parfaitement bien développée. On attirait spécialement l'attention du plénipotentiaire sur la nécessité indispensable dont le Cap-Breton était pour la France, et sur les suites funestes que la possession de cette île entre les mains des Anglais aurait pour le commerce du Canada. Donc, les clauses coloniales sont, une fois de plus, spécialement envisagées.

Le traité de Paris (1763) est encore plus significatif. En effet, sur les vingt-sept articles de ce traité, quatorze ont pour objet la réglementation et le partage des possessions et des intérêts économiques d'Outre-Mer, comme il s'en suit : art. IV (Acadie, Canada, Cap Breton) ; art. V (Pêche à Terre-Neuve) ; art. VI (St-Pierre et Miquelon) ; art. VII (limites en Amériques) ; art. VIII (îles et places fortes restituées à la France ; îles Caraïbes) ; art. X (Gorée et Sénégal) ; art. XI (Indes Orientales) ; art. XII

(Minorque et St-Philippe) ; art. XIII (Baie de Honduras) ; art. XVIII (renonciation de l'Espagne à la pêche à Terre-Neuve) ; art. XIX (Cuba) ; art. XX (Cession faite par l'Espagne sur le continent américain) art. XXI (restitution au Portugal de ses colonies conquises pendant la guerre par les Français et les Espagnols).

Ces articles forment non seulement la majorité des stipulations de l'instrumentum rédigé, mais constituent, à elles seules, le fond du traité de Paix. En effet, les autres treize articles ne revêtent qu'une importance tout à fait secondaire, formelle pour la plupart d'entre eux. En outre, pour préciser davantage la teneur de l'article XI, l'ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire britannique fit une déclaration sur les limites exactes des Indes Orientales.

Enfin, le « Traité définitif de paix et d'amitié entre le Roi de la Grande Bretagne et le Roi Très Chrétien » signé à *Versailles le 5 septembre 1783*, après avoir précisé la nouvelle situation coloniale en des articles qui ont la même importance numérique et de fond que ceux du traité de 1763, prévoit que « aussitôt après l'échange des ratifications, les deux Hautes Parties Contractantes nommeront des commissions pour travailler à de nouveaux arrangements de commerce entre les deux nations, sur le fondement de la réciprocité et des convenances entre elles » (art. VIII).

Les préoccupations économiques trouvent ici leur expression la plus accusée. On se rend bien compte que les bonnes relations entre les deux nations ne peuvent se renouer sans un équitable et commun règlement des questions économiques. Pour ne pas s'écarter de la voie tracée, l'article VIII stipule : « lesquels arrangements devront être terminés et conclus dans l'espace de deux ans, à compter du premier janvier de l'année 1784 ». Une déclaration du roi de Grande Bretagne et une contre-déclaration du Roi de France précisent davantage le sens et la portée des clauses coloniales du traité. En outre, ces déclarations s'efforcent à accorder, sur certains points, les traités non abrogés avec les principes et la future application du traité signé. Le texte anglais est très intéressant : « L'état nouveau où le commerce pourra peut-être se trouver dans toutes les parties du monde, demandera des révisions et des explications des traités subsistants ; mais l'abrogation entière de ces traités, dans

quelque temps que ce fût, jetterait dans le commerce une confusion qui lui serait infiniment nuisible. Dans les traités de cette espèce, il y a non seulement des articles purement relatifs au commerce, mais beaucoup d'autres qui assurent aux sujets respectifs des privilèges, des facilités pour la conduite de leurs affaires et d'autres avantages qui ne sont, ni ne doivent être de nature à changer. Par conséquent, lorsqu'on travaillera sur l'état du commerce entre les deux nations, il conviendra de s'entendre que les changements qui pourront se faire dans les traités subsistants ne porteront que sur des arrangements purement de commerce et que le privilège et les avantages mutuels et particuliers seront, de part et d'autres, non seulement conservés, mais même augmentés, si faire se pouvait. Dans cette vue, S.M. conseille à la nomination, de part et d'autre, des Commissions qui travailleront uniquement sur cet objet ». Le Roi de France répond — entre autres — : « Des commissaires seront nommés pour travailler sur l'état du commerce entre les deux nations et qu'il sera accordé un espace de temps considérable pour achever leur travail ».

Les deux déclarations exprimaient la volonté des signataires du « Traité définitif de paix et d'amitié » d'entamer des négociations en vue de la conclusion d'un traité de commerce.

Nous verrons, plus loin, quelles furent ces négociations (voir le traité de commerce de 1786).

III. — LES TRAITÉS DE NAVIGATION ET DE COMMERCE ;

LES NÉGOCIATEURS, LES NÉGOCIATIONS, LA MÉTHODE DE TRAVAIL

C'est dans la seconde moitié du ^{xvii}e siècle que les traités de commerce et de navigation prirent place parmi les instruments de la pratique internationale courante. Les traités de commerce apparaissent timidement, mais ne faisant plus corps avec les traités politiques et ayant leur contenu spécial. Pour leur conclusion des procédés s'établissent et des hommes qualifiés se frayent passage, au cours des négociations, dans la diplomatie.

1) *Négociations en vue*

de la mise en application du traité de commerce et navigation de 1713

Le 11 avril 1713, le Conseiller du Commerce Ménager, signait à Utrecht, pour la France, en même temps que le traité

de paix, un traité de commerce et de navigation. En réalité, ce dernier traité était un complément du traité de paix. Etabli sur les bases d'une exacte réciprocité (art. 4), ce traité, rédigé en latin, signifiait que les sujets des deux pays ne devaient payer que les droits ou autres charges d'entrée et de sortie, dus, selon la coutume, dans tous les Etats et pays de l'un et de l'autre prince. Par l'art. 8, tous et chacun des sujets de S. M. Britannique et de S. M. Très Chrétienne, devaient jouir dans tous les pays et Etats sujets à l'un ou à l'autre, des mêmes libertés et privilèges « dont jouit présentement ou pourra jouir la nation étrangère la plus favorisée ». Donc, dès le début du XVIII^e s., la clause de la nation la plus favorisée était stipulée dans les traités commerciaux. L'article 18 s'occupait de la navigation. Enfin, les articles 19 et 20, en spécifiant les marchandises dites de contrebande ou prohibées en temps de guerre, exceptaient de cette dénomination le chanvre, le lin, la poix sèche ou liquide, les cordes, les toiles propres à faire des voiles, les ancres, les mâts de vaisseaux et autres marchandises servant à la construction et à la réparation des navires. On considérait que ces marchandises n'avaient point la forme de quelque instrument propre à la guerre, soit sur terre, soit sur mer.

Mais comme la France avait consenti par les articles 8 et 9 à l'application du plus avantageux tarif, celui de 1664, mais avait cependant insisté pour que certains produits tels que les étoffes de laine, le sucre, le poisson salé, l'huile, le lard, etc., fussent exceptés de la règle, comme d'un autre côté la Grande-Bretagne avait réservé quelques points dont l'octroi lui paraissait contraire à ses intérêts, on était convenu que des commissaires nommés de part et d'autre, se réunissent à Londres, pour examiner et résoudre les difficultés relatives à ces exceptions, et pour s'entendre sur les clauses qui pouvaient n'avoir pas été suffisamment développées. La Grande-Bretagne demanda, en outre, qu'on signât une convention fixant, d'une façon moins générale que l'avait fait le traité, les sortes de marchandises qui devaient être exclues du bénéfice du tarif de 1664. Cette convention, portant la date du 9 mai 1713, fut signée par les plénipotentiaires qui avaient signé le traité même. Malgré les concessions faites par la France, les gentilshommes anglais, la Cie des Indes, la Cie du Levant, les fabricants de drap, les fabricants de soierie, les distillateurs, etc..., tout le monde, atta-

qua le traité de commerce avec une violence sans pareille. Les marchands de Londres faisaient observer que le commerce avec la France équivaldrait à la prohibition des vins du Portugal et d'Espagne et rendrait inefficace le fameux traité de Methuen. La navigation serait également désavantagée car les navires qui transportaient dans ces pays les poissons salés et les draps devaient revenir sur lest. Les pétitions de l'industrie des lainages avaient la plus grande importance par le nombre des signatures, la qualité des signataires et les intérêts qu'ils représentaient. Ces protestations étaient pareilles à celles qui ont influencé maintes fois, après la guerre mondiale, le système douanier européen et qui ont conduit — entre autres — au protectionnisme.

Après la signature de la convention explicative du 9 novembre 1713, les ambassadeurs de France et d'Angleterre échangèrent les ratifications de Louis XIV et de la reine Anne sur le traité de Commerce. Louis XIV s'était également empressé de désigner ses commissaires et avait nommé à ces fonctions MM. Anisson et Fénelon, qui s'étaient immédiatement rendus à Londres. Les ministres anglais ne tardèrent pas, eux non plus, à présenter au Parlement un bill destiné à consacrer les dispositions que renfermerait le traité de commerce. Les Communes rejetèrent ce bill comme de nature à compromettre la fortune industrielle de la Grande-Bretagne. Cette résolution donna lieu à des grandes réjouissances dans la Cité de Londres. Le cabinet anglais, dans l'attente de nouvelles élections aux Communes, demanda qu'en attendant qu'il eût été stipulé sur les cas particulièrement réservés par l'art. 9, le traité reçut sa pleine exécution. Le roi de France répond, par les instructions qu'il donne à M. d'Herville, nommé envoyé extraordinaire près de la Cour de St-James : « Les conditions d'un traité ne peuvent se diviser ; il faut les observer toutes ou les rejeter toutes également ». Entre temps, Louis XIV avait retiré ses commissaires. Il fit savoir également à la reine Anne qu'« il ne pouvait ignorer que les ennemis de cette princesse, tiraient avantage de l'incertitude où l'on restait sur la question du commerce, prétendaient que la paix n'était point faite et que les personnes les mieux intentionnées étaient de cette opinion » (1).

(1) Instructions à M. d'Herville,

Il apparaît clairement que les objectifs économiques se placent totalement dans le cadre de la diplomatie.

La reine, qui partageait ces impressions, afin de répondre par des faits à la clameur publique, se décida de demander avec insistance à Louis XIV d'envoyer à Londres, aussitôt que possible, les commissaires nécessaires à la continuation des négociations. Le Roi choisit ses commissaires « parmi les gens instruits, point attachés ni bornés à une sorte de commerce particulier, mais capables de vues générales et connaissant les véritables intérêts du pays ».

Les conférences des commissaires s'ouvrirent le 27 février 1714. Les commissaires britanniques remirent à leurs collègues français un projet de déclaration qui établissait certains points, comme un préliminaire, avant d'entrer dans la discussion des autres affaires. Parmi ces points, il était dit que le tarif de 1664 devait s'appliquer à tous les effets et marchandises appartenant à des Anglais. C'était donner une interprétation à part à l'expression originelle du traité : « bona mercesque Magnae-Britanniae ». Les ministres britanniques considéraient ces mots comme étant au datif et non au génitif ; donc, pas seulement les marchandises produites en Angleterre, mais toutes les marchandises appartenant aux Anglais, donc aussi celles qu'ils faisaient venir des Indes. Cette interprétation était établie spécialement en faveur de la Cie des Indes, qui se trouvait dans un état des plus précaires, et que le gouvernement cherchait à soutenir. Les commissaires français ne tardèrent pas à élaborer une contre-déclaration qui n'admettait pas l'interprétation anglaise. Les négociations furent rompues une fois de plus.

C'est Louis XIV qui fit le premier pas pour les renouer : tout en restant fermement appuyé sur le caractère définitif des divers actes d'Utrecht, le roi de France offrit aux Anglais de reprendre, à leur choix, ou toute la négociation du traité de commerce, ou seulement une partie de ce traité. A partir de ce moment, l'ambassadeur de France à Londres reste en relations directes et suivies avec Lord Bolingbroke, le ministre anglais qui avait négocié le traité d'Utrecht ; tous les deux prennent activement part aux débats des commissaires. Mais ces conférences ne donnèrent pas plus de résultat que celles qui les précédèrent : les Anglais soutenaient toujours leur interprétation « bona mercesque Magnae Britanniae ». Les Fran-

çais ne pouvaient admettre cette interprétation que sous condition de réciprocité : or cette réciprocité était impossible, l'acte de navigation l'interdisant. Le 12 août 1714, la reine Anne finit ses jours. L'Electeur de Hanovre lui succéda sous le nom de Georges I^{er}. Louis XIV rappela les commissaires français. il mourut peu de temps après la reine Anne ; il n'y eut pas de traité de commerce applicable entre les deux pays. Néanmoins, à notre point de vue spécial, le traité de 1713 et les négociations menées à son sujet gardent tout leur intérêt.

2) *Le traité de 1786*

a) *Les circonstances politiques et économiques.*

Nous avons noté que l'article 16 du Traité de Paris de 1783 ainsi que les déclarations qui y ont été annexées prévoyaient des négociations ultérieures d'ordre commercial et la nomination de commissaires chargés de régler les détails des rapports économiques entre la Grande-Bretagne et la France.

Ainsi, au milieu d'avril 1784, le gouvernement britannique désigna un commissaire — Crawford — chargé de négocier les préliminaires d'un traité commercial ; mais au milieu de l'année 1785, ce commissaire n'avait pas encore reçu ses instructions définitives. Pendant ce temps, la contrebande anglaise en France se faisait sur une échelle très étendue. C'est pourquoi, les ministres de Louis XIV, soutenus par l'opinion publique qui réclamait un traité de commerce, se décidèrent à forcer l'Angleterre à sortir de sa torpeur calculée. Le moyen : des arrêts du Conseil prohibant l'entrée en France des produits anglais tels que les lainages, les fers et aciers (janvier-octobre 1785). Au mois de novembre, un autre arrêt facilitait aux fabricants étrangers l'établissement dans le royaume.

Londres s'émut de ces mesures. La France atteignit son but : les Anglais désignèrent un plénipotentiaire et entamèrent des négociations.

Il est important de noter que *les ministres français poursuivaient, à travers ces négociations économiques, un but politique.* M. de Vergennes spécialement, fidèle à sa politique pacifique, voulait que la France et l'Angleterre s'unissent dans une paix totale et permanente. C'est ce qu'il dévoile à M. de Rayne-

val — le plénipotentiaire français à la paix de 1783 — dans une lettre du 1^{er} février 1783 : « S. M. a entendu avec beaucoup de plaisir le récit de ce qui s'est passé dans l'audience à laquelle le roi de Grande-Bretagne vous a fait l'honneur de vous admettre... le Roi en reçoit l'assurance avec d'autant plus de plaisir que ses sentiments pour S. M. Britannique ne diffèrent en rien de ceux qu'elle lui accorde et que de cette réciprocité, ainsi que de la conformité de leurs intentions et de leurs dispositions, doit naître une intelligence entre ces deux souverains, assez parfaite pour faire le gage d'une paix durable et pour assurer sur des fondements solides la paix de l'Europe. Le vœu du Roi est uniquement dirigé par ce double but. Je suis un trop faible instrument pour me compter au milieu d'aussi grands intérêts ; mais autant que mon influence pourra servir, elle sera constamment dirigée au but de la conciliation » (1). Le négociateur anglais, W. Eden, découvre les vues françaises à Carmarthen — le ministre des Affaires étrangères de Grande-Bretagne. Le traité de commerce qui allait être conclu était donc considéré par les deux diplomaties comme un instrument diplomatique servant la cause d'un plan général politique ; il existe dans les rapports entre les peuples une sorte d'osmose entre les vues politiques — souvent à échéance lointaine — et les intérêts économiques et immédiats.

b) *La personnalité des deux négociateurs et leur préparation.*
— *L'armature de la diplomatie économique britannique.*

Le gouvernement de Pitt nomma comme envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire à Paris, chargé de négocier le traité de commerce, William Eden. L'envoyé anglais était un homme politique très versé dans les affaires commerciales et coloniales. Il avait été — entre autres — président de la Commission de surveillance de la Cie des Indes Orientales. En 1785 il était membre du Comité du Conseil de Commerce. Eden connaissait bien les intérêts économiques britanniques ; aussi, les industriels de Grande-Bretagne applaudirent à sa nomination. M. de Vergennes donna à M. de Rayneval de pleins pouvoirs pour « connaître, traiter, discuter et conclure toutes les choses relatives à l'article 18 du traité du 3 septembre 1783 ». M. de

(1) Arch. des Affaires Etrangères Angleterre, 540, N° 22,

Rayneval avait été le premier ministre plénipotentiaire auprès de la République des Etats-Unis et avait négocié le traité de 1783 avec la Grande-Bretagne. Mais le représentant français ne possédait pas les connaissances spéciales et l'expérience de son collègue anglais.

M. de Rayneval ne fut pas suffisamment renseigné sur les besoins de l'industrie et du commerce français ; il ne connaissait pas, non plus, les ressources et les conditions de l'industrie anglaise. Le secrétaire de l'ambassade de l'Angleterre à Paris — Hailes, un très habile diplomate — écrivait à Carmarthen que le public français n'avait pas grande confiance dans les capacités de M. de Rayneval. Par contre, Eden, le futur lord Auckland, se prépara soigneusement à remplir sa mission. Dans les semaines qui précédèrent son départ pour Paris, il passa toutes ses matinées au Bureau du Conseil du Commerce pour recevoir négociants et manufacturiers. D'une part, Eden se livrait à toutes les enquêtes utiles sur les besoins économiques de l'Angleterre ; d'autre part, le Comité du Commerce et le Comité de la Chambre des Lords entreprenaient, eux aussi, une vaste enquête à but informatif. Aussi, lorsque l'envoyé anglais arriva à Paris, il fut bien surpris de s'apercevoir que « les ministres français, bien qu'ils se plaignent de nos retards, n'ont pas mis à profit l'intervalle pour recueillir des renseignements ou se préparer. Je soupçonne donc qu'ils désireront adopter le mode de discussion grâce auquel ils éviteront le mieux le risque de payer et de décider sans avoir des éléments suffisants d'appréciation ». En effet, M. de Rayneval n'avait l'aide efficace que donnaient à Eden les organisations citées plus haut. Le bureau des finances avait fait des recherches sur les importations et les exportations avec l'Angleterre, mais il n'existait aucun centre pour réunir toutes ces informations. La diplomatie économique britannique était autrement bien préparée que celle de la France.

c) *La méthode de travail.*

Les négociations commencèrent en avril 1786. La méthode de travail comportait deux phases : 1) l'établissement d'un projet de traité qui devait servir de base à la négociation ; 2) l'établissement des tarifs.

Dès le début, le plénipotentiaire se garda de traiter sur

le pied de la nation la plus favorisée ; l'attitude anglaise d'Utrecht n'avait pas changé. C'est que l'Angleterre tenait à maintenir le traité de Methuen qui lui permettait d'échanger d'une manière extrêmement avantageuse ses produits contre les vins du Portugal.

Les deux représentants prirent pour base de leur négociation un projet de traité, un *traité préliminaire*. Eden en envoya le texte à Londres le 20 avril. Il l'avait fait déjà précéder d'un commentaire le 17 avril. Carmarthen en référa au Comité du Commerce. La Grande-Bretagne fit des réserves sur certains points du projet.

Du côté français, M. de Rayneval communiqua le projet au Conseil d'Etat et l'accompagna d'un rapport. Les principes adoptés par le délégué français s'inspiraient de la doctrine physiocrate. Ils renversaient le système traditionnel colbertiste. La conséquence forcée était que la France avait intérêt à conclure un traité de commerce avec la Grande-Bretagne, parce qu'elle avait « un grand superflu de notre sol dont nous verserions une partie en Angleterre ». Malgré ces vues audacieuses, le Conseil d'Etat fit moins d'objection que le gouvernement anglais et accepta en principe le projet.

Pourtant, le ministère britannique ne trouva pas le traité préliminaire assez avantageux. On l'abandonna ; on changea le mode de négociation : les plénipotentiaires échangèrent, au mois de juin, une *déclaration et une contre déclaration* pour fixer les points restant à débattre. L'atmosphère devint propice à la négociation ; les deux gouvernements entretenaient les meilleures dispositions l'un envers l'autre.

On passa, ensuite, à la discussion du tarif et des articles par lesquels les droits spéciaux devaient être établis.

Les propositions anglaises étaient d'une rigueur qui inquiétait Eden lui-même. Ecrivant à Pitt, le 25 juillet, il disait que ces propositions s'écartaient tellement des principes des négociations antérieures, qu'à la première lecture le cœur lui a manqué « my heart sunk desespeareatily from the first perusal » (1). Mais la bienveillance était grande des deux côtés. On passa à la discussion par articles. Eden, qui était sans cesse en rapport avec les industriels anglais, fit tous ses efforts pour

(1) Correspondance reproduite dans Flammermont, *op. cit.*

satisfaire à leurs vœux. On n'entra pas dans une discussion détaillée des droits particuliers dont chaque article du traité de commerce serait chargé ; on reconnaissait que cette discussion aurait été très difficile, qu'elle retarderait les négociations et éloignerait l'objet « que les deux Cours ont eu en vue, qui est de faire éprouver aussitôt qu'il sera possible les effets heureux du commerce libre et réciproque ». On se fit communication des avantages qu'on s'accordait réciproquement et des avantages que les deux pays attendaient l'un de l'autre. C'est sur ce plan plutôt général que portèrent les discussions et que communication fut faite au Conseil de Commerce anglais et au Conseil d'Etat français.

Finalement, après deux mois de négociations, les choses accusaient un grand avantage pour la Grande-Bretagne. Aussi, l'opinion publique française n'était pas contente et montrait son mécontentement en assaillant de lettres le Contrôleur Général. Mais grâce à l'attitude franche et loyale de M. de Vergennes, qui ne perdait pas de vue les importants avantages diplomatiques que le traité comportait, l'instrumentum fut signé le 25 septembre 1786 (2).

d) *Economie, ratifications, convention explicative-additionnelle et sort du traité de commerce franco-anglais de 1786.*

Le nouveau traité profitait aux mines de cuivre du Pays de Galles et de la Cornouaille, ainsi qu'à la fabrication de Birmingham. La laine et les cotonnades payaient un tarif relativement réduit. Par contre, les soieries françaises restaient prohibées en Angleterre. Mais les vins français jouissaient d'un tarif d'égalité avec ceux du Portugal. Enfin, on prévoyait la signature d'une convention consulaire.

Au point de vue technique et formel, il existe une grande différence entre ce traité de commerce de la fin du XVIII^e s. et ceux du milieu même du siècle suivant : dans le traité de 1786 et les autres datant de la même époque, l'énumération des marchandises envisagées et le tarif qu'on leur destine sont compris dans le texte du traité même. Les droits applicables sont arrêtés au cours des négociations mêmes. Dans les traités du milieu du XIX^e s., aussi bien que dans les traités et les conven-

(1) Voir le texte dans le Recueil de Martens, t. III.

tions commerciales contemporaines, l'énumération des produits et des marchandises qui font l'objet du traité est faite sur des tableaux et annexes joints à l'instrumentation principale. Sans entrer dans les détails, nous noterons qu'en général, les tarifs stipulés dans les conventions modernes sont ceux des pays respectifs (tarif minimum), ou celui qui est indiqué par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée.

Aussitôt après la signature du traité de 1786 et avant l'échange des ratifications, Eden et M. de Rayneval se livrèrent à un travail de révision de tous les articles ; ils s'essayèrent à les rendre aussi clairs que possible.

L'échange des ratifications eut lieu le 10 novembre. A cette occasion, M. de Vergennes revint une fois de plus sur les conséquences politiques du traité commercial et déclara que « s'il a toujours désiré la réussite, c'est parce qu'elle lui a toujours paru un acheminement à cimenter entre les deux nations la bonne intelligence si nécessaire à leur prospérité commune et au bonheur public ».

Après la ratification, il s'agissait de préparer un règlement interprétatif du traité, prévu par l'article 6 du traité signé. Cette fois, M. Eden négocia directement avec M. de Vergennes le projet de la convention interprétative. Il s'agissait de fixer les droits à percevoir sur certaines denrées et marchandises et de déterminer la formule de déclaration propre à prévenir la fraude sur la véritable valeur des dites denrées et marchandises. C'était le ministre des Affaires étrangères lui-même qui se chargeait de cette négociation. La diplomatie française s'acheminait dans la bonne voie. La convention explicative-additionnelle fut signée le 15 janvier 1787 (1).

Le traité fut discuté par le Parlement de Londres. Fox, Burke, Sheridan et Grey le combattirent. Pitt répondit victorieusement à toutes les critiques. Finalement, le traité fut approuvé par les deux Chambres.

Le traité de commerce de 1786 régit les rapports économiques entre l'Angleterre et la France jusqu'en 1793 quand, aussi bien la Chambre des Communes que la Convention, le rompirent. La guerre économique s'ouvrait en même temps que les charges diplomatiques et les hostilités.

(1) Voir le texte dans Dumas, *op. cit.*, p. 112 et suivantes.

En plus des articles cités à la fin de cet ouvrage :

En général : en dehors des documents qui se trouvent aux Archives du Ministère des Affaires Etrangères :

BOLINGBROKE : « Lettres (1710-1736) contenant le secret des négociations de la Paix d'Utrecht ». Paris, 1808. — BOURGEOIS (E.) : « Manuel de politique étrangère », t. I. — BROGLIE (Duc de) : « La Paix d'Aix-la-Chapelle » ; y joindre les pièces pub. dans la *Rev. Hist. diplom.*, 1887, p. 13 et 513 et 1891, p. 553. — FAUCHILLE (P.) : « La diplomatie française et la ligue des neutres ». Paris, 1893. — FLACHAT : « Observations sur le commerce et sur les arts d'une partie de l'Europe, de l'Asie, de l'Afrique et même des Indes Orientales ». Lyon, 1766, 2 vol. — MARTINEAU (A.) et MAY (L.-Th.) : « Tableau de l'expansion européenne à travers le monde de la fin du xii^e siècle, au début du xiv^e siècle ». Paris, 1935. — MAUNIER : « Cours de législation coloniale ». — ROUSSET : « Intérêts présents des Puissances de l'Europe », 2 vol. La Haye, 1733. — WADINGTON : « Préliminaires diplomatiques de la Guerre de Sept Ans ». Paris, 1895.

Sur la Grande-Bretagne et sa diplomatie : BEER (G.-Louis) : « The old colonial system » (1660-1754). New-York, 1912, 2 vol. — « British colonial policy » (1754-65), New-York, 1907. — DOYLE : « The colonies under the house of Hanover ». Londres, 1907. — EGERTON : « A short history of British colonial policy ». London, 1897. — GREEN : « Histoire du peuple anglais », trad. Monod (t. II). Paris, 1888. — HAMILTON (Amiral) : « L'Amirauté anglaise ». Paris, 1897. — JOHNSON (Théodore) : « Imperial Britain ». London, 1893. — LUCAS (C.-P.) : « The beginnings of english overseas enterprise, a prelude to the empire ». Oxford, 1917. — MACAULAY : « Essays. L. Pitt, L. Clive ». — MAHAN (A.-P.) : « The influence of sea Power upon history » (1660-1783). London. — MANTOUX : « La révolution industrielle au xviii^e siècle ». Paris, 1906-1911. — « Notes sur les comptes-rendus des séances du Parlement anglais au xviii^e siècle ». Paris, 1906. — MONDAINI (S.) : « Histoire coloniale de l'époque contemporaine ; la Civilisation anglaise ». — PETERS : « Was lehrt uns die englische kolonial politik ». Berlīn, 1897. — SEELEY : « The growth of British Policy », 2 vol., 1895. — ZIMMERMAN (Alfred) : « Die europäische Kolonie », t. II. Die Kolonial politik Gross Britanniens.

Sur la France, la Belgique, etc... En dehors des manuels généraux d'histoire (Lavis, Rambaud, Bourgeois, etc...) voir : BRUN : « Guerres maritimes de la France », 1871, 2 vol. — DAUBIGNY (E.) : « Choiseul et la France d'outre-mer après le traité de Paris ». Paris, 1892. — HUISMAN (Michel) : « La Belgique commerciale sous l'Empereur Ch. V. La Cie d'Ostende ». Bruxelles, Paris, 1902. — MARFOND : « Politique extérieure et coloniale de la France (de Louis XIV à Napoléon) et ses conséquences jusqu'à nos jours ». Paris, 1906. — POUGET (de St-André H.) : « La colonisation de Madagascar sous Louis XV d'après la correspondance inédite du Cte de Mandaxe ». Paris, 1886. — SANTOYAUD (J.) : « La colonisation française sous l'ancien régime ». Paris, 1929, 2 vol. — SYVETON (Gabriel) : « Le baron de Ripperda ». Paris, 1926.

Pour l'Amérique : BRADLEY : « Our fight with France for North

America ». Westminster, 1900. — DESDEVICES du DEZERT (G.) : « Vice-rois et Capitaines généraux des Indes Espagnoles à la fin du XVIII^e siècle » (art. dans *Revue d'Histoire* de 1917). — DUSSIEUX : « Le Canada sous la domination française ». Paris, 1855. — PARKMANN : « France and England in America ». Boston, 1884, 2 vol. — SCALLE (G.) : « Histoire politique de la traite négrière aux Indes de Castille. Contrats et traités d'assiento ». Paris, 1906, 2 vol.

Pour les Indes : BARBE (E.) : « Le nabab René Madec. Histoire diplomatique des projets de la France sur le Bengale et le Penjab » (1772-1808). Paris, 1894. — BIOVES (A.) : « Les Anglais dans l'Inde Warren Hastings » (1772-1785). Paris, 1904. — DARRAC (Capitaine) : « Mémoire sur les Etablissements français en Asie et principalement de ceux du Bengale » (déposé au ministère des Affaires Etrangères en 1840). — HAMMONT : « Un essai d'empire français dans l'Inde ». Paris, 1881. — MALLESON : « Les Français dans l'Inde ». Paris, 1874. — MARTINEAU (A.) : « Du-pleix et l'Inde française » (1747-1749). Paris, 1923. — RAYNAL (Abbé) : « Histoire philosophique et politique des Européens dans les deux Indes », 1^{re} édition, 1770. — RAPSON (Edw.) : « The Struggle between England and Fr. for supremacy in India ». London, 1887.

Sur la diplomatie économique française au Levant : BONNAC (Mis de) : « Mémoire sur l'ambassade de Constantinople ». CHARRIÈRE : « Négociations de la France dans le Levant » (s'arrête à la fin du règne de Henri III). Paris, 1848-1860. — HERBETTE : « Une ambassade turque pendant le Directoire ». — LAVISSE-RAMBAUD : « Histoire Gén. », t. 7. — LEVASSEUR : « Histoire du commerce de la France ». Paris, 1912. — MARSAGNY (Bonneville de) : « Le Chevalier de Vergennes », 2 vol. — OURSEL (Paul) : « La diplomatie de France sous Louis XVI ». Paris, 1921. — PINGAUD (L.) : « Choiseul-Gouffier. La France en Orient sous Louis XVI ». Paris, 1887. — ROUX (Fr.-Charles) : « Les échelles de Syrie et de la Palestine au XVIII^e siècle », 1928. — ROUSSEAU : « Relations diplomatiques de la France avec la Turquie au XVIII^e siècle » (1700-16). — SAINT-PRIEST (Cte de) : « Mémoire sur l'Ambassade de France en Turquie et sur le commerce des Français au Levant ». — VANDAL : « Une ambassade en Orient ». — VILLENEUVE (Mis de) : « Correspondance politique ». Bibliothèque Nle, N^{os} 7192-7193 du fonds français. — ZINKERSEN : « Geschichte des Osmanischen Reiches », t. VI.

Sur la diplomatie européenne dans l'Extrême-Orient :

Pour la Birmanie : CORDIER (H.) : « Historique abrégé des relations de la Grande-Bretagne avec la Birmanie ». — « Les Français en Birmanie au XVIII^e siècle ». Leide, 1891. — FYTCHE : « Burmah past and present ». — SYMES : « An account of an Embassy to the kingdom of Ava », 1795. — SHWAY (Yoe) : « The Burman ».

Pour l'Indochine : La Revue T'oung Pao », année 1903. — « La Revue de l'Extrême-Orient », années 1883-1884. — « La Correspondance générale de l'Indochine », à la Biblioth. Nle sous la cote 8° L2g 64 bis. — ABOR (Raval) : « Conventions et traités de droit international intéressant l'Indochine ». Hanoï, 1929. — CORDIER (Henri) : « La correspondance générale de la Cochinchine » (1785-91). Leide, 1906-7. — MAYBON : « Histoire moderne du Pays d'Annam (1592-1820). Premiers rapports avec les Européens ».

Pour la Chine : CAHEN (Gaston) : « Deux ambassades chinoises en Russie au XVIII^e siècle ». Paris, 1920. — CORDIER (H.) : « Histoire générale de la Chine et de ses relations avec les pays étrangers ». Paris, 1920. — « Les débats de la Compagnie Royale de Suède dans l'Extrême-Orient au XVIII^e siècle » (dans Recueil des textes publié par les professeurs de l'Ecole des Langues orientales vivantes. Paris, 1889). — « Conférence sur les relations de la Chine avec l'Europe » (extrait du Bulletin de la Société normande de géographie, 3^e cahier de 1901). Rouen, 1901. — « Le début des Anglais dans l'Extrême-Orient ». Leide, 1919. — « Le Consulat de la France à Canton au XVIII^e siècle ». Leide, 1908. — « La Mission de M. le Chevalier d'Entrecasteaux à Canton en 1787 ». Paris, 1911. — « La France en Chine au XVIII^e siècle ». Paris, 1883. — « Les origines des deux établissements français dans l'Extrême-Orient. Chang-haï, Ning-po » (extraits de la correspondance consulaire). Paris, 1896. — GUERLET (Pierre) : « Etude des divers procédés d'action politique des Puissances en Chine ». Paris, 1907. — LA PRADELLE (A.-G. de) : « La question chinoise ». *Revue Générale de Droit international*, années 1901-1902-1903. — MADROLLE (Cl.) : « La Compagnie française de Chine ». *Recueil de documents sur les expéditions 1698-1719*. Paris, 1902. — MASPERO (G.) : « La Chine ». Paris, 1925. — RECLUS (Elysée) : « La Chine et la Diplomatie européenne ». Paris, 1900. — SARGENT : « Anglo-chinese commerce and diplomacy ». — TCHAO-TCHUN-TCHEOU : « L'évolution des relations diplomatiques de la Chine avec les puissances ». Pedone, 1931. — WOA-KIENPONG : « La Chine et les grandes puissances ». Gand, Hussein et C^{ie}, 1926.

Pour les « instruments » de la diplomatie économique et coloniale : en dehors des Recueils généraux des traités et de la « Correspondance politique » (Archives du Ministère des Affaires Etrangères) : HERTSLET's : « Commercial Treaties », 22 vol. — AUCKLAND (Lord Eden) : « Correspondance ». L'original dans les archives du Foreign office, N° 574-575. Des fragments sont reproduits dans FLAMMERMONT : « Correspondance des agents diplomatiques anglais en France ». — AINÉ : « Tarifs de douane et traités de commerce ». Paris, 1876, 2 vol. — BLOCH (Camille) : « Mémoire sur le traité de commerce de 1786 entre la France et l'Angleterre » (Bulletin des services économiques et sociaux du Comité des travaux hist. et scient. — DUMAS (F.) : « Etude sur le traité de commerce de 1786 entre la France et l'Angleterre ». Toulouse, 1904. — FRESCHOT : « Recueil d'actes relatifs à la paix d'Utrecht ». Utrecht, 1715, 6 vol. — MAINTRIEN (Jehan) : « Le traité d'Utrecht et les polémiques du commerce anglais ». Paris, 1909. — MARTENS : « Recueil de traités », t. II. — « Lois et ordonnances des diverses puissances européennes concernant le commerce, la navigation et les assurances depuis le milieu du XVII^e siècle ». Gottingue, 1802. — « Cours diplomatique ou tableau des relations extérieures des Puissances de l'Europe, tant entre elles qu'avec d'autres Etats, dans les diverses parties du globe ». Berlin, 1801, 3 vol. — SCHURER (Hans) : « Die english französische Handelsvertrag vom Jahre 1713 ». München, 1900. — SEGUR-DUPEYRON (P. de) : « Histoire des négociations commerciales et maritimes de la France aux XVII^e et XVIII^e siècles, considérées dans leurs rapports avec la politique générale ». Paris, 1872, 3 vol.

CHAPITRE II

LES DÉBUTS DE LA DIPLOMATIE AMÉRICAINE.

SON ESPRIT.

SON INFLUENCE SUR LE DROIT INTERNATIONAL ET SUR LA TECHNIQUE DIPLOMATIQUE A LA FIN DU XVIII^e SIÈCLE.

PREMIÈRE SECTION

L'idéologie de la Diplomatie américaine

Doctrine libérale, sous le signe de la Souveraineté Nationale et de certains principes avancés de droit international ; limitée au-dehors par une conception politique opportuniste de la doctrine de non-intervention et de la neutralité ; l'élaboration de cette doctrine (les antécédents de la doctrine Monroe).

L'émancipation de la nation américaine provoqua non seulement un moment d'instabilité de l'équilibre politique dans le monde, mais aussi un revirement idéologique. La lutte pour la liberté, *l'idée de la Nation et de la Souveraineté nationale* trouvait une réalisation éclatante. Le « sort en était jeté » bien avant que l'abbé Grégoire ne le déclare, en novembre 1792, dans l'enceinte de la Convention française. La nouvelle république américaine ne pouvait pas pratiquer une de ces politiques d'ambition, traditionnelles aux puissances de la vieille Europe. L'aveu public et la discussion qui précèdent nécessairement l'adoption d'une ligne de conduite en politique étrangère dans le cadre de la démocratie américaine, eurent été mortelles à de semblables desseins ; elles ne le furent pas — comme nous le verrons — à la diplomatie de la Révolution

française, superficiellement démocratique, car les traditions monarchiques continuèrent à diriger en ombre.

En outre, à ses débuts, la diplomatie américaine n'aurait pu être capable de pratiquer une politique agressive, car l'action disciplinée nécessaire aux offensives diplomatiques et militaires lui faisait défaut. *La seule politique stable et continue qui lui était possible ne pouvait être que défensive.* « Les démocraties nouvelles exigent le droit de décision — disait Elihu Root dans son discours sur « la Démocratie et les affaires extérieures » —; elle exige la diplomatie, ouverte pour pouvoir décider, sous certaines réserves imposées par le sens commun. Tous les agents du gouvernement doivent veiller à ce que les véritables dirigeants soient informés ».

Prenant position vis-à-vis de l'Europe, devenant un facteur dans l'établissement de l'équilibre politique, les Etats-Unis concurent pour eux-mêmes *le rôle d'arbitre dans les conflits de la rivalité franco-anglaise.*

Au point de vue du commerce international, l'idéal diplomatique américain était celui d'un pays dépourvu d'industrie et exportateur de matières premières ; les Etats-Unis prêchèrent donc la *liberté du commerce international*. Dès lors, ils furent l'adversaire convaincu du système colonial et considérèrent que le monopole du commerce colonial était, de par sa nature, un acte inamical et injuste. Tous ces idéaux allaient être durement éprouvés par le quart de siècle de luttes européennes qui suivirent la Révolution française de 1789.

C'est pendant cette période que s'élabora le fondement du système diplomatique américain : *la doctrine de non-intervention*. Cette question mérite une attention spéciale.



Le 6 février 1778, Benjamin Franklin signait à Paris, au nom des Etats-Unis, un traité d'alliance défensive avec la France et en même temps un traité d'amitié et de commerce. L'article premier du traité d'alliance stipulait : « Si la guerre vient à éclater entre la France et la Grande-Bretagne au cours des hostilité actuelles entre les Etats-Unis et l'Angleterre, S. M. et les susdits Etats-Unis poursuivront une politique commune

et se viendront mutuellement en aide par leurs bons offices, leurs conseils et leurs troupes, selon les exigences du moment, ainsi qu'il convient à de bons et loyaux alliés ».

Nous voyons donc la nouvelle République conclure avec la France un traité qui l'oblige, le cas échéant, à lui prêter assistance. Par conséquent, *à leur début, les Etats-Unis ne firent que suivre le système diplomatique européen, dont la principale pièce était constituée par les traités d'alliance.*

Comment s'est formée par la suite la doctrine américaine de non intervention, doctrine à laquelle le président Monroe devait donner une éclatante définition ?

Les débuts de la Révolution française, les principes qu'ils mettaient en vue, suscitèrent — comme il était naturel — l'enthousiasme des Américains. Mais lorsque le développement de la Révolution aboutit au triomphe des extrémistes les plus hardis et à l'établissement du régime de la Terreur, des grandes divergences d'opinions se manifestèrent aussi bien parmi les hommes d'Etat que dans l'opinion publique américaine. Et alors se posa une question d'une importance capitale : le traité d'alliance de 1778 était-il toujours valable ?

Washington avait été élu Président de la République (1789) ; c'est lui qui sera arbitre dans la discussion qui devait s'élever entre les deux représentants de l'opinion publique américaine : Thomas Jefferson, le secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères, et Alex. Hamilton, secrétaire du Trésor. Le premier nourrissait une vive sympathie pour la Révolution française, étant lui-même un représentant de l'esprit démocratique, dans son acception la plus pure ; il soutenait que le traité de 1778 liait toujours les Etats-Unis, malgré le changement de régime survenu depuis en France. Par contre, Hamilton, qui représentait le parti fédéraliste formé pour la plupart d'éléments de l'ancien parti conservateur anglais, disait ouvertement que ce traité devait être considéré comme inexistant, tant à cause du changement de régime politique français que dans le propre intérêt des Etats-Unis ; et d'ailleurs, soutenait-il, la France avait aidé les Etats-Unis, uniquement à cause de sa rivalité avec l'Angleterre.

Lorsque Louis XVI fut exécuté et lorsqu'il apparut évident que les hostilités allaient éclater entre la France et l'Angleterre, Washington posa à son cabinet les questions suivantes (19 avril

1793) : 1) Le nouveau gouvernement républicain de la France devait-il être reconnu par les Etats-Unis ? Devait-on recevoir un ministre plénipotentiaire français ; 2) Le traité d'alliance contre l'Angleterre liait-il encore les Etats-Unis ? 3) Convenait-il de publier une proclamation de neutralité ?

La première de ces questions devait être résolue, sans difficulté, par l'affirmative. Sur les deux autres points, les discussions continuèrent entre les partis adverses. En ce qui regarde le traité de 1778, Jefferson soutenait qu'il devait être considéré comme un acte conclu entre les deux nations et qu'il survivait à tous les changements et à toutes les formes de gouvernement. A propos d'une éventuelle guerre maritime qui menacerait le commerce international, Jefferson émit l'opinion que le Congrès devait être réuni « car il y aurait là un casus belli et l'Exécutif n'a pas qualité pour décider la guerre... j'espère d'ailleurs que le Congrès ne choisirait pas la guerre. Il pourrait nous fournir l'occasion de donner au monde entier une autre leçon, en montrant que les nations peuvent être amenées à faire justice par un appel à leurs intérêts aussi bien que par un appel aux armes. J'espère que le Congrès, au lieu de déclarer la guerre, interdirait immédiatement l'entrée de nos ports à tous les produits, marchandises, navires et sujets des nations coupables de cette agression. Cela aurait du bon à plusieurs points de vue, ne fût-ce qu'en introduisant dans le monde la notion d'une autre sanction que celle des armes (1). On dirait l'article 16 du « Covenant » !

Nous voyons donc même le partisan de la France incliner vers la politique de non-intervention. C'est que, *à la différence des révolutionnaires français, les anciens révolutionnaires américains — eux-mêmes propagandistes de la liberté des nations dans le monde — n'étaient pas seulement des doctrinaires ; ils étaient également de vrais hommes d'Etat : leurs desseins s'inspiraient directement de la réalité.* Ils comprirent, dès le début, qu'une démonstration pacifique de leurs principes, démonstration qui devait amener l'ordre, la prospérité et le bien-être sur le continent américain, était plus apte à servir la cause de la liberté qu'une guerre de propagande à la manière des révolutionnaires français ; ils comprirent que cette guerre allait

(1) Jefferson à Madison, cit. par Belmont, *op. cit.*, page 74.

aboutir au despotisme de la caste dominante en de tels moments, de la caste militaire (1).

Le Conseil de cabinet décida de lancer une proclamation instituant « une conduite amicale et impartiale envers les puissances belligérantes ». Cette proclamation constituait, au fait, *une proclamation de neutralité*; seulement, on avait omis le mot neutralité par déférence pour Jefferson. En réalité, la proclamation instituant un régime de neutralité, en défendant aux citoyens américains de prendre part sur mer aux hostilités contre aucun des belligérants, les avertissant de s'abstenir de leur faire parvenir tous articles considérés comme contrebande de guerre par la coutume des nations, leur enjoignant enfin de s'abstenir également de tout acte incompatible avec les obligations d'une nation amie des diverses nations en guerre (19 avril 1793) (2).

Cette déclaration exprimait non seulement le point de vue de Hamilton, mais aussi et surtout celui du Président (3). La décision de Washington fut considérée par la suite comme prudente et conforme aux intérêts de la nation américaine.

C'est sur ces entrefaites qu'arriva à Philadelphie, le 16 mai 1793, Genêt, ministre plénipotentiaire de la Révolution française aux Etats-Unis. Genêt se préparait à jouer en Amérique le rôle qu'avait rempli Franklin en France. Malgré la déclaration de neutralité du 19 avril, Washington reçut Genêt, assez froidement d'ailleurs, et dans une salle ornée des médaillons de Louis Capet et de Marie-Antoinette. Mais cette réception ne signifiait rien de plus que la reconnaissance de la Révolution française par les Etats-Unis. C'est un précédent que le gouvernement fédéral a suivi depuis, presque sans discontinuité : les Etats-Unis reconnaissent sans beaucoup de difficulté les changements de gouvernement en pays étrangers. Mais en dehors de cette reconnaissance, Genêt n'obtint rien de plus, malgré toutes ses interventions auprès de Jefferson.

A cette attitude se rallia Jefferson lui-même, le futur président. John Basset Moore, auteur d'une grande réputation, considère que l'influence de Jefferson sur la politique des Etats-Unis fut plus marquée et plus profonde que celle de tout autre

(1) Voir la Diplomatie de la Révolution, chap. I, 2^e Section.

(2) Voir le texte dans les Recueils de documents cités.

(3) Voir Washington's Writings, t. XII, pages 281-282.

homme d'Etat américain. En effet, Jefferson traça, depuis 1793, — en tant que premier secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères sous Washington, membre de la commission des Affaires étrangères, après avoir été ministre plénipotentiaire avec Franklin et Adams pour négocier des traités de commerce avec les principales nations de l'Europe — Jefferson traça les grands principes qui représentent la quintessence des idées américaines au début du XIX^e s. et qui devaient guider par la suite la diplomatie des Etats-Unis. Il fut en réalité « le véritable créateur de la conception américaine de la neutralité » (1). Au moment où la coalition européenne se formait contre la Révolution, il écrivait au ministre des Etats-Unis à Paris, Morris : « Aucune nation n'a peut-être jamais été aussi opposée à la guerre que la nôtre. Tous nos concitoyens, ceux qui occupent des fonctions publiques comme le simple particulier, ne peuvent peut-être pas supprimer leurs propres affections, ni leurs désirs, mais il en supprime l'effet dans un véritable esprit de neutralité. »

Par la suite, le gouvernement des Etats-Unis développa les détails de son système. Les nouvelles des préparatifs d'incursion des Américains et des Français dans le Sud-Ouest du Continent arrivèrent à Philadelphie; Washington lança alors une *déclaration supplémentaire de neutralité* qui traitait spécialement les questions à l'ordre du jour. Vis-à-vis de la guerre franco-anglaise, l'attitude neutre fut gardée malgré le traité de 1783. Les Français ne jouirent d'aucun privilège vis-à-vis des Anglais, sauf une seule facilité : vendre les prises faites sur l'Océan dans les ports américains.

Le 5 juin 1794, le Congrès vota ce que les auteurs américains appellent « *our first neutrality act* ». Cette loi prévoyait une amende de 1.000 dollars et trois ans de prison pour tout citoyen américain qui entraît au service d'un Etat étranger ou faisait entrer une autre personne dans un tel service. Les mêmes mesures étaient prises contre ceux qui armaient les vaisseaux appartenant à l'un des belligérants. *Ces mesures étaient importantes, non seulement quant à la formation de l'idéologie diplomatique américaine, mais aussi quant à l'évolution des principes du droit international.* La position américaine con-

(1) Belmont, *op. cit.*, page 118,

tenait les vues les plus avancées en matière de droit et devoirs des neutres ; la pratique américaine devança de loin celle de toutes les nations qui participaient à la vie internationale.

La Révolution française reconnut la neutralité des Etats-Unis ; elle renonça également à ses desseins sur l'Ouest du continent américain. Washington, en quittant le pouvoir, adressa à ses concitoyens un *message d'adieu* (17 sept. 1796). Dans ce message célèbre, sorte de testament politique, le fondateur de l'Union américaine donna des conseils qui n'ont pas cessé d'être médités depuis par les hommes d'Etat d'Outre-Atlantique. Après avoir parlé de la nécessité politique de respecter l'unité du Gouvernement, base de l'Indépendance américaine, Washington disait : « La règle de conduite que nous devons le plus nous appliquer à suivre à l'égard des nations étrangères est d'étendre nos relations de commerce avec elles et à avoir le moins de relations politiques qu'il sera possible. L'Europe a des intérêts qui ne nous concernent nullement ou qui ne nous touchent que de trop loin. »

Plus tard, *Jefferson* s'adressera avec ces mots, au Congrès, dans son premier message comme président : « ... Paix, commerce, honnête amitié avec toutes les nations et pas d'alliance susceptible de nous entraîner malgré nous dans des difficultés internationales. Enfin, dans son message d'adieu : « Gardons-nous avec soin de toute alliance permanente avec aucune nation étrangère. »

Notons cependant que quelle que fût la formule de la déclaration de neutralité de 1793, ainsi que les déclarations de Washington et de Jefferson, il n'y avait pas là la fameuse attitude de la « *Splendid isolation* » complète. Les fondateurs de l'Union américaine, Washington, Jefferson, Adams furent partisans de l'abstention chaque fois que cette politique leur parut nettement favorable aux intérêts du pays ; mais chaque fois que ses intérêts exigeaient la coopération et même la guerre, ils s'y décidèrent. Ainsi Jefferson, après avoir envisagé la coopération des Etats-Unis avec la Cour de Versailles en vue de la destruction des pirates barbaresques, est disposé, en 1803, à « passer le canal pour arrêter les bases d'une alliance avec l'Angleterre, au cas où la France prendrait possession de la Nouvelle-Orléans ».

Cette idée est passée dans la fameuse doctrine de Monroe

(1823). On a résumé, trop souvent et à tort, cette doctrine en deux propositions : pas d'intervention des Etats-Unis dans les affaires européennes, pas d'intervention de l'Europe dans les affaires américaines. Or en réalité, les Etats-Unis n'ont jamais admis — comme nous l'avons déjà noté — le principe de la non-intervention comme un principe absolu. En effet, le paragraphe 48 du message du Président Monroë dit : « In the wars of the European powers in matters relating to themselves we have never taken any part, nor does it comport with our policy so to do. *It is only when our rights are invaded or seriously menaced that we resent injuries or make preparations for our defence.* »

Comme on le voit bien, la première phrase contient la déclaration de principe ; la seconde énonce les réserves.

*
**

Quoique de date récente, la diplomatie américaine eut bientôt, elle aussi, une tradition. A défaut d'un passé historique, elle fonda ses principes, non sur des desseins d'action politique, mais sur les desiderata nationaux. La doctrine de la non-intervention en est un. En outre, elle s'attacha à relier les autres bases qu'elle adoptait aux principes du droit international qu'elle s'employa à déterminer dans le sens des vues américaines.

Voici — en dehors de ce qui a été dit plus haut — les principes qui guidèrent les agents américains au cours de leurs négociations : la liberté des mers, le refus d'admettre d'injustes restrictions commerciales, la reconnaissance des gouvernements établis *de facto*, la non extradition des réfugiés politiques.

En matière de traités commerciaux : réciprocité commerciale en temps de paix, le droit pour chaque partie de transporter ses produits bruts ou manufacturés sur ses propres navires dans les ports de l'autre partie, en n'acquittant pas de droits plus élevés que ceux payés par la nation la plus favorisée ; l'immunité des non-combattants et des villes ouvertes en temps de guerre.

En matière de guerre navale : la protection de la propriété privée ; l'abolition de la course ; le remboursement intégral

des biens saisis en mer, y compris la contrebande de guerre ; la protection de la propriété ennemie voyageant sous pavillon neutre ; enfin, la non reconnaissance des blocus fictifs. Nous verrons plus loin dans quelle mesure les Etats-Unis ont réussi à imposer ces principes dans les traités qu'ils ont signés à la fin du XVIII^e s. Indiquons, dès maintenant, que ces restrictions apportées à la guerre navale furent presque intégralement acceptées par la Prusse dans le traité de commerce qui fut signé, au nom des Etats-Unis, par Jefferson, Franklin et Adams. Les diplomates américains réussirent moins bien lorsqu'il s'agit de négocier avec des puissances maritimes de premier ordre.

Les idées exposées dans les premiers projets américains de traités avec les Etats d'Europe devinrent un jour, presque toutes, partie intégrante du droit international public. Pour en arriver là, tous les gouvernements successifs qui gouvernèrent les Etats-Unis réunirent leurs efforts pour défendre ces principes d'une manière constante. En 1823, Monroë annonçait dans un message au Congrès que les envoyés diplomatiques des Etats-Unis avaient reçu des instructions pour proposer aux gouvernements étrangers « l'abolition de la guerre navale privée », c'est-à-dire de la course. En 1826, le président John Quincy Adams envoyait des commissaires au Congrès panaméricain de Panama pour conclure une entente avec les nations américaines de l'Amérique du Sud, stipulant : l'abolition de la course, la protection de la propriété ennemie transportée sous pavillon neutre et l'abolition du blocus fictif. Enfin, le Congrès de Paris adopta tous ces principes tellement décriés auparavant. La course fut abolie, on reconnut le seul blocus réellement effectif et on admit le principe de l'immunité de toutes cargaisons voyageant sous pavillon neutre.

DEUXIÈME SECTION

L'Action

PREMIÈRE SOUS-SECTION

LES ÉTAPES DE LA DIPLOMATIE AMÉRICAINE. — SCHÉMA DES PROBLÈMES QUE CETTE DIPLOMATIE AVAIT À RÉSOUDRE À SES DÉBUTS. — CARACTÈRE DE LA DIPLOMATIE AMÉRICAINE À LA FIN DU XVIII^e SIÈCLE ; SES TENDANCES : L'ARBITRAGE INSTRUMENT DIPLOMATIQUE.

La Révolution et la Confédération ont reconnu que la diplomatie était un instrument aussi nécessaire que l'armée pour l'établissement de l'existence nationale américaine. On choisit avec autant d'attention les diplomates que les généraux. A cette époque, les discours sur la politique extérieure créaient des réputations politiques. Il est significatif que les premiers cinq présidents qui succédèrent à Washington avaient tous une expérience diplomatique ; quatre parmi eux, avaient servi la nouvelle république comme « Secretary of State » (ministre des Affaires étrangères). Les nouvelles des négociations de Franklin et Adams étaient attendues par le public américain avec autant d'impatience que celles qui venaient de l'armée. On pourrait avancer que les Etats-Unis, dépourvus à leur début d'armée et de marine, se sont reposés pour la défense de leur territoire sur la diplomatie et l'Océan. Aussi, la période de l'histoire des Etats-Unis qui s'étend jusqu'en 1829 est appelée par beaucoup d'auteurs américains « the golden age of American diplomacy ».

Mais de 1829 à 1844, la diplomatie fut éclipsée complètement par les questions de politique intérieure.

De 1844 à 1860 s'étend l'époque de l'expansion territoriale. On s'intéresse à nouveau à la diplomatie. Seulement, d'instrument protecteur, la diplomatie devient un instrument mis au service de l'acquisition et souvent de l'agression. Mais, le peuple américain, absorbé par les problèmes intérieurs et par la

menace de la guerre civile, n'applaudissait plus avec autant de ferveur qu'au début les exploits des négociateurs américains.

De 1860 à 1872, la période de la guerre de Sécession et de la reconstruction rendit encore plus nécessaire la diplomatie. La diplomatie américaine dut défendre la doctrine de Monroe et empêcher que le système de l'équilibre politique fût appliqué sur le continent en défaveur de l'unité américaine. Mais le bruit de la bataille, d'abord, la reconstruction politique, sociale et économique ensuite, rendit inaperçue la fonction de la Diplomatie. Le public américain ne put y jeter qu'un regard furtif.

La période qui s'écoula ensuite jusqu'en 1898 (la guerre contre l'Espagne) marqua le nadir de la diplomatie américaine. La plupart des leaders américains ignorent tout des affaires étrangères. Pourtant, l'Union américaine s'engageait déjà dans des régions fort éloignées (l'affaire des Iles Samoa) et entraînait en conflit avec des puissances européennes : avec l'Allemagne (affaire des îles Samoa), avec l'Angleterre (l'affaire des phoques de la mer de Behring), avec l'Italie (l'affaire des « maffistes » de la Nouvelle Orléans) (1). Donc, d'un côté, les Etats-Unis commencent à avoir une diplomatie économique, d'autre part on constate qu'une politique extérieure plus active ne heurte pas l'opinion américaine.

A partir de 1898 les Etats-Unis se rangent parmi les grandes puissances mondiales.



Les Franklin, les Dean, les Adams eurent pour tâche d'informer, de disposer à la bienveillance les puissances européennes envers les nouveaux Etats en formation, de demander leur concours et surtout de les déterminer à reconnaître l'existence des Etats-Unis parmi les nations se gouvernant librement.

Les premiers problèmes qui s'imposaient à l'attention des diplomates américains, après la reconnaissance de l'Indépendance, était le problème des frontières et celui de l'expansion territoriale. Les territoires de la nouvelle république étaient à

(1) Voir cours cité de M. Caudel.

peine tracés. La diplomatie américaine devait les déterminer et les étendre.

Mais les citoyens américains ne se contentèrent jamais des ressources de leur propre pays. La diplomatie de la République dut les protéger pendant qu'ils poursuivaient sur les côtes nord-est la morue et le maquereau, pendant qu'ils chassaient le phoque dans la mer de Behring, la baleine au large de l'Océan, ou lorsqu'ils étaient à la recherche des dépôts de guano dans les Iles sudiques. *Les soucis du commerce et des chemins commerciaux s'ajoutaient aux préoccupations de la diplomatie américaine.* Celle-ci dut être, dès le début, une *diplomatie économique*. Elle revêtit également le *caractère colonial* : il s'agissait d'ouvrir au commerce américain les colonies des autres nations. Les diplomates surent tirer profit — à ce point de vue — de la neutralité américaine qui fut, comme nous l'avons déjà noté, l'un des principes de base de la politique extérieure de la nouvelle république.

Les Etats-Unis durent avoir bientôt une *politique de l'émigration et de la naturalisation*. Depuis l'indépendance américaine, toute la question de la naturalisation et de l'échange de la nationalité fut complètement revisée. Les conclusions du droit international à cet égard furent presque renversées. On procéda à une discrimination des diverses races et, tandis que les problèmes de l'émigration — c'est-à-dire les relations de l'individu avec le pays où il vit — furent parfaitement bien réglés, ceux de l'immigration — les relations de l'individu avec le pays où il veut s'établir — sont restés incertains.

Enfin, *la diplomatie américaine fut obligée de prendre une position dans le monde*. Elle se tourna d'abord vers le continent sudique. Tout en évitant de conclure des alliances avec les peuples de l'Amérique du Sud, comme ils ont évité de le faire avec les Etats européens, les Etats-Unis ont toujours désiré une association pan-américaine, de laquelle les nations des autres continents seraient exclues.

*
**

Les problèmes diplomatiques des Etats-Unis ont toujours présenté plus qu'un intérêt intrinsèque pour le reste du monde.

Cela est vrai surtout pour la période qui forme l'objet de notre étude. En effet, la méthode des premières négociations américaines était nouvelle : *le contrôle démocratique de la diplomatie*. Cependant, la démocratie américaine n'effaça pas la personnalité des négociateurs ; bien au contraire, beaucoup plus qu'en toute autre branche d'activité, l'élément personnel détermina les controverses diplomatiques. Les grandes figures de Franklin, des Adams, John et John-Quiney, de Jay, s'élèvent aux yeux de la nation américaine à une hauteur où ne parvinrent aucun des législateurs et très peu d'administrateurs.

Devant la diplomatie européenne, mûrie dans l'art de la négociation par plusieurs siècles d'expérience, les diplomates américains se présentaient, apparemment, assez faiblement préparés. Ils manquaient de finesse dans la pratique de l'art formel diplomatique et n'étaient pas habitués à manier les notions du droit international.

Le premier de ces apparents défauts constituait, en réalité, un avantage : le code diplomatique du XVIII^e s. était devenu tellement rigide et purement symbolique et formel que les Européens eux-mêmes s'efforçaient de l'écarter toutes les fois que l'occasion se présentait. Nous avons vu — entre autres — que la diplomatie secrète travailla en ce sens. La manière américaine, directe et franche, de traiter les affaires, marquera un pas de plus vers la simplification de la négociation diplomatique. En outre, la diplomatie américaine n'avait pas à supporter le poids des traditions politiques ; elle n'était pas précédée sur le terrain de la discussion internationale par l'ombre des alliances et des projets du passé.

D'autre part, le droit international était loin d'être, à cette époque-là, le système relativement bien défini d'aujourd'hui ; il n'était pas inaccessible, il n'était pas au-dessus du pouvoir de compréhension des novices. D'ailleurs, les premiers représentants américains à l'étranger étaient des hommes qui brillaient par leur talent et par la hauteur de leur caractère. Franklin et Jefferson à Paris, Adams et le gouverneur Morris à Londres ; Jay et Pinckney à Madrid, étaient des personnalités de tout premier plan. Ils avaient toutes les qualités nécessaires pour inaugurer le service diplomatique de la nouvelle république.

Les envoyés américains en Europe devaient compter sur

leur sagesse beaucoup plus que les diplomates européens, et s'assumer une responsabilité autrement grande que celle d'un envoyé de la Cour de France à Vienne ou ailleurs ; en effet, la communication entre le département des Affaires étrangères américains et les envoyés était lente et incertaine. Il fallait mettre deux mois de voyage entre Philadelphie et Paris.

Notons enfin que, malgré le fait que les Etats-Unis débutaient à peine sur la scène internationale, les diplomates américains avaient déjà derrière eux une certaine expérience diplomatique. Les colonies anglaises d'Amérique jouissaient en temps de paix d'une certaine autonomie. Chaque colonie avait déjà eu des disputes semi-diplomatiques avec ses voisins ; et ce qui plus est, chacune d'elles avait entretenu à Londres des agents dont les fonctions comprenaient virtuellement tous les éléments d'une mission diplomatique. Ainsi, Benjamin Franklin avait occupé ce poste, presque sans discontinuité, de 1753 à 1774.

Donc, les colons avaient déjà une certaine expérience des traités d'alliance, de traités de frontières et de cession. Ils se sentaient ainsi à leur aise lorsqu'il s'agissait de solutionner les grands problèmes diplomatiques américains tels : la fixation des frontières, la réglementation de la pêche, la question indienne et la protection du commerce extérieur. Ils étaient habitués à discuter avec des hommes capables et surtout à reconnaître la nécessité du compromis.

A ce point de vue, leur expérience particulière les a mieux préparés que quiconque ; elle les placera à la tête du nouveau mouvement du droit international — la science de l'arbitrage international. Habitués à voir les disputes intercoloniales solutionnées à la fin par des procès d'ordre juridique en Angleterre, les colons, une fois émancipés, recoururent à l'arbitrage comme à un expédient naturel. Ils ajoutaient, ainsi, un chapitre nouveau, non seulement à la science du droit international, mais aussi à la diplomatie et à sa technique.

DEUXIÈME SOUS-SECTION

NÉGOCIATIONS MENÉES PAR LA DIPLOMATIE AMÉRICAINE DANS LE CADRE DU XVIII^e S.

I. — NÉGOCIATIONS D'ORDRE POLITIQUE GÉNÉRAL

1) *Négociations en vue de l'indépendance des colonies
et pour la reconnaissance des Etats-Unis par les Puissances européennes*

Pendant le temps qui s'est écoulé entre la réunion du Congrès Continental (5 septembre 1774) et la Déclaration de l'Indépendance (4 juillet 1776), la position des colons américains fut extrêmement délicate : tout en faisant profession de loyauté vis-à-vis de George III d'Angleterre, ils se rendaient bien compte que l'assistance étrangère était devenue une nécessité pour eux.

Ils se tournèrent d'abord vers les autres colonies de la Couronne : le Congrès envoya, le 21 octobre 1774, une adresse aux autres colonies britanniques situées sur les continents américains ; le 3 juin 1775, il s'adressa à l'Irlande, le 16 juin il nomma un comité chargé d'entretenir les bonnes relations avec les nations indiennes. Le 29 novembre 1775, le Congrès fit un pas encore plus décisif : il institua un comité de cinq qui devait correspondre avec les amis des colonies de la Grande-Bretagne, de l'Irlande « and other parts of the world » (The Committee of Secret Correspondance).

Enfin, au printemps de 1776, le Congrès envoie en France Silas Deane. On prenait contact avec l'Europe.

Silas Deane fut nommé agent commercial et politique. D'après ses instructions, il devait se présenter à Paris comme un négociant cherchant des marchandises pour le commerce indien en Amérique. Mais il était porteur d'une lettre de créance pour le comte de Vergennes, lettre qui devait l'accréditer auprès de ce ministre. Il devait faire savoir au ministre que le Congrès — jugeant impossible d'approvisionner suivant les mé-

thodes habituelles du commerce les forces américaines en armes, munitions, vêtements et autres fournitures militaires — l'avait envoyé à l'étranger avec tous pouvoirs pour obtenir ces ressources d'une puissance européenne. Il devait d'abord s'adresser à la France ; car, si une séparation se produisait entre la Grande-Bretagne et les colonies, la France serait la puissance dont l'amitié serait la plus précieuse pour les Etats-Unis ; de son côté, la France ne manquerait pas d'obtenir en Amérique de considérables avantages commerciaux.

Il est utile de mentionner que *la mission de cet envoyé officiel avait été précédée par certaines négociations secrètes, menées par Arthur Lee, agent secret du Congrès à Londres, et par Beaumarchais, envoyé spécial de M. de Vergennes auprès de M. Lee à Londres.* Ce dernier informa l'envoyé américain que la Cour de France était prête à envoyer 2.000 livres aux américains, partie en espèces, partie en armes et munitions. La seule difficulté était de trouver la voie par laquelle on ferait parvenir les fonds. Beaumarchais employa efficacement son imagination de littérateur et fonda une Compagnie commerciale, la « Rodriguez Hortalez et Co », spécialisée dans le commerce des produits d'Amérique. Une petite cargaison de tabac fut expédiée des ports américains au Cap François — l'endroit choisi pour l'expédition des aides — afin de donner à l'affaire l'apparence d'une transaction commerciale et d'écarter ainsi les soupçons. Cet arrangement fut conclu au printemps de l'année 1776.

Ainsi, lorsque Mr. Deane arriva en France, il trouva le terrain préparé et le problème presque solutionné. Il se mit en rapport avec Beaumarchais qui — après mille incidents — réussit à transporter en Amérique armes et munitions. C'est Mr. Deane qui signa les engagements des français qui devaient combattre sur les champs de bataille de Yorkstown, La Fayette entre eux. Mais il ne le fit pas de plein accord avec le Congrès, ce qui lui valut plus tard d'être vivement blâmé par celui-ci.

2) De la déclaration de l'indépendance à l'entrée en guerre de la France

L'Indépendance fut déclarée le 4 juillet 1776. Le Congrès songea qu'il serait opportun de nouer des relations plus étroites avec les pays étrangers. Au mois de septembre de la même an-

née, des commissaires furent désignés pour se rendre en France et en Espagne.

En Espagne fut envoyé Jay, en France Franklin, Silas Deane et Thomas Jefferson. Le dernier refusant l'emploi, fut remplacé par Arthur Lee. Ces commissaires se rendirent à Paris vers le milieu de décembre. Le Congrès avait déjà dressé le plan d'un traité avec la France. Il fut confié, en même temps que les instructions des commissaires, à Franklin. Le Congrès enjoignit le secret absolu à ses envoyés sur leur mission. Sous des apparences ingénues, Franklin cachait une haute subtilité basée sur la profonde connaissance de la nature humaine. Il fit la conquête de Paris et du corps entier diplomatique. Ses succès ne pouvaient être que bien vus par M. de Vergennes : ils allaient dans les vues de sa politique de relèvement de la France vis-à-vis de la Grande-Bretagne victorieuse en 1763.

Le 6 février 1778, deux traités furent conclus entre la France et les Etats-Unis : un premier d'amitié et de commerce et, au cas où l'Angleterre irait prendre en mauvaise partie ce premier traité, un deuxième, celui-ci d'alliance. Le traité d'amitié était basé sur le principe de réciprocité de la libre intercourse ; il incorporait certaines règles de droit international (droit du pavillon neutre ; les bâtiments libres assureraient également la liberté des marchandises, art. XXIII ; la liberté du commerce avec l'ennemi). Le traité d'alliance garantissait, de la part de la France, l'indépendance des Etats-Unis ; de la part de cette dernière, l'intégrité des possessions de la France en Amérique.

En avril 1778, la guerre éclatait entre la France et l'Angleterre.

3) *L'entrée en guerre de la France et le traité de Paris de 1783*

Au Congrès s'étaient formés deux partis : l'un surnommé « Gallican » ou « French », favorisait les rapports étroits avec la France, tels que les entendait Franklin ; l'autre, le parti des Lee et Adams doutait de la sincérité des Français et préconisait l'isolement.

Les amis de Franklin, « supporters » en même temps de Washington, réussirent à le maintenir à Paris ; mais leurs rivaux obtinrent l'envoi d'un essaim d'agents dans les autres capitales de l'Europe. Ainsi, Silas Deane fut rappelé en 1778 et

Franklin fut nommé seul envoyé en France ; mais, de temps à autre, Ralph Izard était envoyé à Florence, Arthur Lee fut chargé de missions en Espagne et en Prusse, William Lee fut envoyé à Berlin et à Vienne, Francis Dana à Saint-Petersbourg, Henry Laurens à La Haye.

Pendant ce temps, J. Jay traitait avec l'Espagne qui, quoique combattant à côté des américains et des français contre l'Angleterre depuis 1779, n'avait pas encore signé de traité, ni même reconnu les Etats-Unis.

En 1780, la Hollande se rangea, elle aussi, du côté franco-américain. John Adams, le futur président, fut chargé d'établir les relations entre les Etats-Unis et la nouvelle alliée. Il signait avec cette dernière, en 1782, un traité d'amitié et de commerce ; un emprunt américain était lancé sur le marché hollandais.

En même temps, le Congrès envisageait les conditions américaines quant à la future paix à conclure. Dès le printemps de 1779, le Congrès consacrait la plupart de son temps à la discussion de ces conditions (1). On chargea de la négociation John Adams en 1779, et en 1780 quatre autres « commissioners », Franklin, Jay, Laurens et Thomas Jefferson. Parmi ceux-ci, le dernier ne traversa pas l'océan et Laurens resta enfermé à la Tour de Londres, jusqu'à la signature des préliminaires de paix. Une fois de plus, les instructions que le Congrès leur remit leur laissait en même temps qu'une grande liberté d'action une énorme responsabilité : « We think it is unsafe at this distance to tie you up by absolute and peremptory directions upon any subject than the two essential articles (indépendance and observance of the French treaties)... you are therefore at liberty to secure the interest of the United-States in such manner as circumstances may direct ». Une seule règle fixe : « you are to make the most candid and confidential communications upon all subjects, to the ministers of our generous ally the king of France ; to undertake nothing in the negotiations for peace or truce, without their knowledge and concurrence and ultimately to govern yourself by their advice and opinion ».

L'histoire des négociations pour la paix dépassant le cadre de notre sujet, nous renvoyons aux documents et ouvrages suivants : Washington's Works, Franklin's Works, Jay's papers

(1) Voir Secret journals of Congress, pp. 132-261.

et aux Secret Journals of Congress (1). Notons, cependant, le fait que Jay et John Adams se méfièrent de la politique de M. de Vergennes. On leur avait fait parvenir, par l'intermédiaire d'une source britannique, un mémoire français rédigé par Barbé Marbois, le secrétaire de la légation de France à Philadelphie ; mémoire qui avait été intercepté par les Anglais et qui soulevait des arguments contre les prétentions américaines sur les pêcheries de Terre-Neuve. Jay en conclut, en outre, que la France voulait obtenir de l'Angleterre une paix favorable à l'Espagne, aux dépens des Etats-Unis. Il craignait également une trop persuasive influence française dans le Congrès lui-même. C'est pourquoi Jay et John Adams s'écartèrent des instructions que le Congrès leur avait données. Ils traitèrent directement avec Lord Shelburne, le plénipotentiaire britannique, et à l'insu de M. de Vergennes. Ils réussirent, au cours de ces négociations, à obtenir pour les Etats-Unis les frontières que le Congrès désirait. Triomphant dans les négociations avec l'Angleterre, les délégués américains devaient affronter ensuite la France. M. de Vergennes leur avait déjà manifesté son mécontentement et communiqué ses reproches. C'est Franklin qui arrangea les choses. Il écrit, le 17 décembre 1782, à M. de Vergennes, une lettre qui était un chef-d'œuvre de dépêche diplomatique. Elle alliait le sens du pathos aux considérations diplomatiques immédiates : « But, as this was not from want of respect for the king, whom we all love and honor, we hope it will be excused, and that the great work, which has hitherto been so hapily conducted, is so nearly brought to perfection, and is so glorious to his reign, will not be ruined by a single indiscretion of ours. And certainly the whole edifice sinks to the ground immediately if you refuse on that account to give us any further assistance ». Et devenant insinuant : « The English, I just now learn, flatter themselves they have already divided us. I hope this little misunderstanding will therefore kept a secret and hat they will find themselves totally mistaken » (2).

Le 3 septembre 1783, étaient signés à Paris les traités définitifs de paix entre la Grande-Bretagne et la France, l'Espagne et les Etats-Unis. Les diplomates américains avaient su profiter

(1) Voir des indications bibliographiques supplémentaires à la fin du Chapitre.

(2) Works, t. II, pp. 228-230,

des rivalités européennes. La paix de Paris établissait en droit international l'existence nationale des Etats-Unis, annoncée au monde par la Déclaration d'Indépendance du 4 juillet 1776. Mais les frontières américaines étaient encore assez vagues et la nouvelle république encore faible, parmi des Etats fortifiés par des siècles d'histoire. Le jeu de la diplomatie américaine sera de continuer à profiter des divisions de l'Europe.

- 4) *Depuis la signature du traité de Paris (1783) jusqu'à la fin du XVIII^e siècle. — La question de l'Ouest. — L'élaboration de la doctrine de la neutralité. — Les accords internationaux portant sur des points de droit international public : le traité Jay avec la Grande-Bretagne (1794) (institution des commissions arbitrales) ; la Convention de 1800 avec la France.*

Pendant les années qui succédèrent à la paix de Paris, la diplomatie américaine dut s'occuper de la réglementation des rapports des Etats-Unis avec ses voisins continentaux, les colonies de l'Angleterre et de l'Espagne. En outre, de nouveaux problèmes se posent à cette diplomatie : la Question de l'Ouest et la Question indienne. Ces problèmes ne pourront être solutionnés que d'un commun accord avec la Grande-Bretagne et l'Espagne. L'histoire de ces négociations échappe à nos préoccupations (1).

Le deuxième problème que la diplomatie américaine eut à résoudre fut celui d'arrêter les grandes lignes de conduite de la nouvelle république dans le monde. Nous avons eu l'occasion de montrer comment, de 1783 à 1793, la doctrine de la neutralité américaine prit naissance (2).

Au cours des années 1793 et 1794, la diplomatie américaine s'employa à établir — par voie bi-latérale — certains principes de droit international public, dans le sens — bien entendu — des vues américaines.

Les puissances nordiques, la Russie, la Suède et le Danemark, avaient formé en 1780, ce qu'on a appelé depuis, la Neutralité Armée. Le 10 mars 1780, ces Etats avaient fait une déclaration portant sur des principes de droit international afin de se prémunir contre les excès des Anglais, engagés dans la guerre contre les Etats-Unis, la France et l'Espagne. Les principes que

(1) Fish, *op. cit.*, pages 63 et suivantes.

(2) Voir Première Section du présent chapitre,

la Neutralité Armée essayait de faire valoir, étaient les suivants : les navires neutres peuvent faire le commerce sur les côtes des pays belligérants aussi longtemps que les ports ne sont pas bloqués ; les marchandises ennemies ne peuvent être saisies lorsqu'elles sont transportées sur des navires neutres ; la notion de la contrebande est limitée aux objets employés directement pour les nécessités de la guerre ; le blocus doit être effectif.

En 1793, la diplomatie américaine renoua le fil des efforts faits par la Neutralité Armée en 1780, en vue d'une plus équitable réglementation de la guerre maritime. La diplomatie américaine se proposait de faire reconnaître par la Grande-Bretagne — engagée dans la guerre contre la France — les principes de la Déclaration de 1780. En effet, la Grande-Bretagne craignait que la marine marchande américaine ne se développât à l'ombre de la neutralité, aux dépens de la marine anglaise et, qu'en outre, qu'elle ne multipliât les ressources matérielles et guerrières de la France. C'est pourquoi elle ne respectait aucun des principes de la Déclaration de la Neutralité Armée.

Certains de ces principes avaient été, depuis, presque universellement reconnus comme justes.

Le principe de la « *free ships, free goods* » gagnait du terrain chaque jour davantage. Il avait été stipulé dans tous les traités commerciaux que les Etats-Unis avaient signés (1).

D'autre part, en matière de contrebande, il était presque universellement reconnu qu'un neutre ne pouvait transporter du matériel de guerre pour un belligérant ; ce fait justifiait la saisie, non seulement de la marchandise, mais aussi du navire lui-même. Seulement, on discutait encore sur le fait de savoir de quoi devait être composé ce matériel. Les puissances maritimes nordiques étaient d'accord pour donner une interprétation restrictive à la notion de la contrebande. Par contre, la Grande-Bretagne — sauf dans le cas où elle était tenue par des engagements internationaux, comme il en était pour la Russie — entendait par « matériel de guerre », même les « *ships laden with corn, flour, or meal* » (Order in Council of June 8. 1793). Les Anglais défendaient leur décret en disant non seulement qu'il leur appartenait de prendre une telle mesure, mais que

(1) Voir le traité signé avec la France.

l'ordre du Conseil de Juin était en réalité le contre-coup d'un décret similaire français du mois de mai de la même année. A quoi la France répondit que cette dernière mesure n'avait qu'une portée limitée et n'accusait nullement un caractère général et que d'ailleurs elle l'avait annulée quand l'Angleterre avait pris une mesure pareille ; mais que voyant que le ministère de Pitt maintenait l'Order in Council, elle avait repris le principe du décret du mois de mai. Cependant, au mois de septembre, l'Angleterre ordonna que la saisie portera désormais seulement sur la marchandise, dont la valeur sera remboursée ; le navire serait insaisissable. Quoi qu'il en soit, la Grande-Bretagne et la France poursuivaient la même politique ; mais en fait, c'étaient les vaisseaux de guerre anglais qui faisaient le plus de prises. Le système était encouragé par l'amirauté britannique, par le « prize money » : les officiers de la marine royale touchaient la grande majorité de la valeur des prises, valeur réalisée par la vente des marchandises et des navires.

En matière de blocus, la Grande-Bretagne pratiquait le système du « Paper Blockade ». Ce n'était pas encore le blocus fictif pratiqué contre Napoléon et s'étendant sur toutes les côtes du continent. A la fin du XVIII^e siècle, la Grande-Bretagne déclarait bloquées des étendues considérables de côtes qu'elle faisait surveiller par un seul navire. Or sur cette question, toutes les puissances maritimes étaient unanimes à reconnaître seulement le blocus effectif, préconisé en 1780.

Enfin, l'Angleterre ne limitait pas ses prétentions du contrôle des navires voguant en pleine mer à la visite du pavillon et des papiers de bord ; elle prétendait se livrer à l'examen détaillé du chargement des vaisseaux neutres (the search). A ce dernier point de vue, la situation des Etats-Unis était plus critique que celle des autres neutres ; ces derniers faisaient escorter leurs navires de commerce par des vaisseaux de guerre qui assumaient la responsabilité du chargement. Or les Etats-Unis n'avaient pas encore une flotte de guerre qui pût assumer cette charge.

Devant cette situation, la Chambre des Représentants vota la suspension de l'intercourse commerciale avec l'Angleterre ; des mesures furent prises pour la construction d'une marine de guerre et, ce qui est plus important à notre point de vue,

une ambassade solennelle fut envoyée à Londres pour exposer les points de vue américains et demander satisfaction (1).

C'est *J. Jay* — le chief justice — qui fut choisi pour remplir cette mission. Il devait signer un traité de commerce, obtenir des compensations pour la saisie des navires américains, établir des accords sur les points de droit international que nous avons notés et mettre fin à la « presse des matelots » pratiquée par les vaisseaux de guerre britanniques vis-à-vis des matelots anglais qui formaient souvent l'équipage des navires appartenant aux armateurs américains. Les instructions remises à Jay lui défendaient expressément de s'écarter, au sujet des principes de droit international qui allaient être établis, des vues américaines couchées par écrit dans ces instructions mêmes, dont nous avons noté les idées directrices.

Les circonstances favorisaient la mission de Jay : la France était victorieuse dans la guerre. Mais il semble bien que le plénipotentiaire américain ne sut pas en tirer tous les avantages.

Le traité qui fut signé le 19 novembre 1794 est des plus significatifs : il comprenait pour la première fois deux principes qui devaient être depuis définitivement acquis à la diplomatie américaine. *La solution des différents points de friction était laissée à la charge des commissions qui devaient procéder par voie de procès juridiques, ou semi-juridiques* ; on conclut une convention prévoyant l'extradition mutuelle des individus qui se rendraient coupables de meurtre et de contre-façon.

Des commissions étaient prévues pour tracer certaines frontières restées litigieuses depuis 1783, pour liquider certaines dettes des Etats-Unis envers les commerçants britanniques, etc...

Une commission fut chargée de se prononcer sur les demandes d'indemnité faites par les marchands britanniques contre les Etats-Unis, qui n'avaient pas, soutenaient-ils, respecté leur neutralité pendant la guerre de 1793, ainsi que sur les demandes du même genre faites par les marchands américains contre la Grande-Bretagne pour prises opérées illégalement.

Les diverses commissions aboutirent à aplanir les conflits cités.

Des clauses commerciales furent prévues ; elle réglaient les échanges commerciaux entre les deux pays et leurs

(1) Voir Trescot, *op. cit.*, Chapitres II et IV. ,

possessions. La clause de la nation la plus favorisée fut stipulée; mais elle devait jouer seulement pour une période de douze années.

Quant aux principes de droit international mis en discussion, Jay comprit qu'il lui était impossible d'obtenir la reconnaissance des points de vue américains. En ce cas, ses instructions lui intimaient de ne rien conclure. Mais Jay pensa qu'il était avantageux d'obtenir même des minimales modifications de la position anglaise. *Il conclut des articles, ayant une portée de douze ans*, suivant lesquels les vivres pourraient constituer, en certains cas, de la contrebande; mais une fois saisies, on devrait payer leur équivalent. La marchandise ennemie transportée sur les vaisseaux neutres pouvait être confisquée. L'article XVII du traité stipulait que le blocus doit être notifié aux intéressés; mais il ne dit rien sur le « blocus sur papier ». L'article XXIV défend aux corsaires étrangers de vendre les prises qu'ils avaient faites, dans les ports des deux nations.

Ce traité fut très critique et souleva beaucoup de protestations populaires. Finalement les Américains se rendirent compte qu'ils n'avaient que le choix : ou d'accepter, ou de s'engager dans une nouvelle guerre contre l'Angleterre. C'est pourquoi le Sénat l'accepta, Washington le signa et la Chambre des Représentants vota les crédits nécessaires à son exécution.

Le traité Jay, qui solutionnait tant de difficultés entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, intensifia celles qui existaient entre les Etats-Unis et la France.

Entre 1798 et 1801, la diplomatie américaine aura la tâche d'améliorer ces rapports. En effet, pendant ces années se déroula une véritable guerre franco-américaine. Ce fut une guerre sourde, sans déclaration, presque sans hostilités apparentes. C'est une page peu connue de l'histoire de France et de ses rapports avec la République trans-océanique.

Depuis 1794, Monroe était l'envoyé des Etats-Unis auprès de la Convention. C'était un francophile; il continuait la tradition diplomatique de Franklin.

La nouvelle de la signature du traité Jay alarma le Comité de Salut Public qui demanda à Monroe des explications. Mais celui-ci était aussi étonné que les Français. Le traité avait été tenu longtemps secret. Il contenait des clauses qui étaient de nature à déplaire profondément à la France. En effet, au lieu

de soutenir le statut de la neutralité, stipulée dans les traités avec la France, le traité Jay acceptait un statut entièrement différent qui permettait à l'Angleterre des pratiques que les Etats-Unis avaient combattues lors des négociations menées avec la France. Monroe était incapable de modifier la situation. En février 1796, la France déclara annulée son alliance avec les Etats-Unis. Le 2 juillet 1796, le Directoire prit un décret : la France soumettra les neutres au même régime que l'Angleterre. En fait, elle alla plus loin encore en déclarant contrebande toutes les marchandises destinées à l'Angleterre. En novembre, Adet — l'envoyé français à Philadelphie — reçut l'ordre de quitter son poste. Mais déjà au mois d'août de la même année, Monroe avait été remplacé par Pinckney, ancien ministre à Londres. On imputait à Monroe le fait d'avoir fait remarquer aux dirigeants français, ses amis, que le Gouvernement et le peuple américain n'avaient pas les mêmes tendances. Washington et ses ministres étaient des anglophiles ; c'est pourquoi Monroe préconisait que la France s'occupât de plus près des futures élections présidentielles américaines.

Désenchantée par l'anglophilie des dirigeants américains, la France reprit ses projets sur la Louisiane. En juillet 1797, M. de Talleyrand devint Ministre des Affaires étrangères. Il lut devant l'Institut, des mémoires sur « les Relations commerciales des Etats-Unis » et sur « les intérêts coloniaux de la France ». Il faisait remarquer dans ce dernier mémoire que si la partie orientale des Etats-Unis était complètement acquise aux Anglo-Saxons, le territoire que se trouvait au delà des montagnes (Alleghanys) pouvait être séparé et acquis à la France (1). En même temps, le Directoire refusait de recevoir le nouveau ministre Pickney. Alors les Etats-Unis envoyèrent en France une mission spéciale, composée — en dehors de Pickney — par John Marshall — fédéraliste — et par le républicain Elleridge Gerry. M. de Talleyrand refusa de recevoir officiellement cette mission ; il entama pourtant des négociations secrètes qui n'eurent aucun résultat. Lorsque le président Adams reçut les dépêches des trois envoyés, il déclara que la paix avec la France ne pouvait pas durer longtemps. Les dépê-

(1) Voir Talleyrand, *op. cit.*, ainsi que Caus (A.) « Les idées de Talleyrand sur la politique coloniale de la France au lendemain de la Révolution » dans la *Rev. d'Hist. Mod.*, 1900, t. III, pp. 58-63.

ches furent publiées et le point de vue du Président fut approuvé par la majorité des Américains. Le 7 juillet 1798, le Président déclara suspendus tous les traités avec la France. Un décret du 12 juin avait déjà suspendu l'intercourse commerciale entre les deux pays ; le 15 juin on avait autorisé les navires marchands à s'armer et à se défendre eux-mêmes contre toute tentative de saisie ; le 8 juillet on avait ordonné aux navires de guerre de capturer tous les navires marchands armés appartenant à la France. On arma 365 vaisseaux coursiers auxquels on donna le même mot d'ordre ; la France perdit 90 navires et plusieurs duels navals eurent lieu (1). *Quoique les Etats-Unis ne se fussent pas considérés en état de guerre avec la France, en fait ils la combattaient.*

En outre, des négociations secrètes étaient menées avec l'Angleterre et l'Espagne, en vue d'une guerre coloniale (2). Les Fédéralistes poussaient les Etats-Unis à la guerre.

Mais, une fois de plus, le principe de la neutralité américaine l'emporta. Le danger des troubles intérieurs entre les partisans de la guerre et ceux de la paix plaidait également en faveur de la paix. *La diplomatie américaine s'essaya au jeu des négociations plus ou moins masquées :* le Dr Logan, un quaker de Philadelphie, partit en France afin de négocier une paix. Au lieu d'emporter avec lui des passeports diplomatiques, il était porteur des lettres de Jefferson et de Thomas Mac Kean, chiefs justice. Le Dr Logan était envoyé en tant que représentant du parti de la paix. Enfin, M. de Talleyrand fit savoir au ministre des Etats-Unis à La Haye, qu'il recevrait tout négociateur envoyé par les Etats-Unis. Adams accepta ces offres : le 18 février 1799, Murray fut envoyé ministre plénipotentiaire en France. On envoya à ses côtés le chief justice Oliver Ellsworth et Patrick Henry. En même temps, le secrétaire d'Etat Pickering — anglophile — fut remplacé par le modéré John Marshall.

Les négociations qui furent menées à Paris portèrent une fois de plus sur des questions de droit international. *La convention signée le 30 septembre 1800* établissait le principe du « free ships making free goods », principe devenu commun aux Américains et aux Français ; on trouva le même accord sur la matière de la contrebande. Mais sur une question, la diplomatie

(1) Voir Allen et Tricoche, *op. cit.*

(2) Voir Fish, *op. cit.*, pages 134 et suiv.

américaine dut céder au point de vue français : les marchandises neutres transportées par des navires ennemis seront saisissables. Deux questions restèrent en suspens : l'exécution des traités signés en 1778 et 1788 et l'indemnité à payer par la France pour des prises faites illégalement. Ces questions devaient être solutionnées par des négociations ultérieures. Pendant ce temps, les traités mentionnés plus haut devaient rester inopérants. La convention fut conclue pour une durée de huit ans.

La période fédéraliste, comprenant l'administration de Washington et Adams, se ferme donc avec des accords internationaux qui dépassent en importance les traités politiques ou commerciaux signés par les Puissances européennes au cours du XVIII^e siècle ; le traité Jay et la Convention de 1800 contribuèrent à l'avancement du droit international public. La diplomatie américaine fit progresser et dota d'un instrument nouveau la technique diplomatique : les commissions d'arbitrage.

II. — LA DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE AMÉRICAINE

CARACTÈRE DES PREMIERS TRAITÉS DE COMMERCE

CONCLUS PAR LES ETATS-UNIS

Une des causes qui déterminèrent les colonies anglaises d'Amérique à déclarer leur indépendance était le fait que le développement industriel et commercial de ces colonies était étouffé par une autorité à laquelle elles ne participaient point et qui limitait les relations économiques de ces colonies au cadre de l'empire britannique.

Un des plus grands avantages que l'Indépendance procura aux Américains, fut donc de leur assurer de nouveaux horizons, de nouvelles voies commerciales et d'étendues possibilités d'expansion économique. Cependant le commerce international — au XVIII^e siècle, aussi bien que de nos jours, — reposait sur des relations nouées officiellement ; au XVIII^e siècle, ces bases légales étaient encore plus nécessaires qu'aujourd'hui ; les traités de commerce étaient encore plus utiles au XVIII^e siècle qu'au XX^e siècle, car le droit international était, de ce temps-là, encore moins uniforme et encore moins sûr qu'il est de nos jours ; en outre, il comprenait des règles qui faisaient — au point de vue de la libre pratique du commerce — certaines discriminations

dirigées contre les étrangers et en faveur des nationaux, discriminations qui remontaient au Moyen Age.

Lors de l'Indépendance, les Etats-Unis n'avaient signé d'accords commerciaux qu'avec la France et la Hollande. Après la signature du traité de Versailles, Franklin fut sollicité par la plupart des puissances européennes à entamer des négociations commerciales avec elles. Il écrivait à Livingston en 1783, qu'il a reçu de pareilles offres de la part de la Suède, du Danemark, de la Russie, et que des négociants de tous les coins de l'Europe s'offraient à servir comme consuls des Etats-Unis (1).

En 1783, Franklin concluait un traité de commerce avec la Suède; en 1785, Adams, Franklin et Jefferson en signaient un autre avec la Prusse.

L'esprit de ces traités était semblable à celui que les Etats-Unis avaient avec la France (2), ou avec la Hollande : leurs stipulations étaient imprégnées de libéralisme. En ce qui regarde la réglementation du commerce en temps de guerre, ces traités rapprochaient les Etats-Unis plutôt du point de vue hollandais ou français, que du point de vue anglais. Il existait une communauté d'intérêts entre les Etats-Unis et les puissances continentales européennes : toutes ces puissances étaient menacées sur les mers et les océans par la forte marine de guerre et de commerce de la Grande-Bretagne. Finalement, les Etats-Unis réussirent presque toujours à faire triompher, dans les dispositions des traités qu'ils signèrent, le point de vue américain. Mais ces principes exprimaient plutôt des désirs que des faits accomplis et des points acceptés par le droit international public de la fin du XVIII^e s. Néanmoins, le droit de recherche « search » fut strictement limité, la contrebande était interprétée *stricto sensu*, les navires neutres étaient libres de transporter la marchandise ennemie et, dans le traité avec la Prusse, la course était abolie dans les rapports entre les deux nations. Notons pourtant, que le traité conclu avec la France permettait la capture de la marchandise neutre transportée sur les navires ennemis.

Pour développer le commerce américain dans la Méditerranée, la diplomatie de la nouvelle République engagea des négociations avec les Etats barbares qui rançonnaient les mar-

(1) Voir Works, t. VIII, pages 172-313.

(2) Voir « Les instruments de la diplomatie économique », Chapitre I.

chands qui s'aventuraient sur leurs côtes. Ces négociations furent très longues et très épineuses (1). Finalement, en juillet 1787, Thomas Barclay conclut avec le Maroc un traité, dans des conditions extrêmement avantageuses : les Américains obtenaient la liberté de faire le commerce, sans qu'ils fussent obligés de payer un tribut, comme tous les autres européens. Un deuxième traité fut signé avec l'Algérie en 1795, avec la Tripolitaine en 1796. Les conditions de ces deux derniers traités étaient beaucoup moins avantageuses que celles du traité signé avec le Maroc (2).

Des négociations furent poursuivies avec l'Angleterre afin d'ouvrir les colonies britanniques, les Indes occidentales spécialement, au commerce américain. La mission de John Adams (1786) réussit : les marchandises américaines pouvaient être vendues dans les îles, mais ne pouvaient être transportées là-bas que par des navires britanniques.

La diplomatie américaine dirigea — dès ses débuts — ses vues sur l'Extrême-Orient (3). En 1784, le premier vaisseau américain atteignit Canton ; en 1786, les Etats-Unis avaient déjà un agent commercial officiel dans cette ville. Notons que les premières négociations américaines avec les pays d'Extrême-Orient, furent menées par des officiers navals (4).

(1) Voir Paullin, *op. cit.*, chapitre II.

(2) *Ibidem.*

(3) Voir Chapitre I du présent ouvrage.

(4) Voir Paullin, *op. cit.*

TROISIÈME SECTION

L'Organisation

PREMIÈRE SOUS-SECTION

LA NOUVELLE RÉPUBLIQUE ET LA QUESTION DE L'UTILITÉ DU SERVICE DIPLOMATIQUE. — LES ÉTAPES DE FORMATION DE L'ORGANISATION CENTRALE DE LA DIPLOMATIE AMÉRICAINE : COMMITTEE OF SECRET CORRESPONDENCE (1775-1777) ; COMMITTEE OF FOREIGN AFFAIRS (1777-1781) ; DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS (1781-1788) ET DEPARTMENT OF STATE (1789). — VUE D'ENSEMBLE SUR LA CONDUITE DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DES ETATS-UNIS.

Lorsque les Etats-Unis entrèrent dans la famille des Nations, ils acceptèrent, en général, les pratiques existantes ; les Etats-Unis eurent un service diplomatique similaire à celui des Etats européens. *Mais la question de savoir si l'institution de la diplomatie était nécessaire dans les nouvelles conditions de la vie américaine et si son utilité justifiait les dépenses qu'elle nécessitait, a été soulevée maintes fois au sein du Congrès et en dehors de lui.*

Déjà en 1783, John Adams, qui venait justement de participer à la négociation du traité de paix et d'indépendance, écrivait à M. Livingston, le « Continental Secretary of Foreign Affairs » : « I confess I have sometimes thought that after a few years it will be the best thing we can do to recall every ministry from Europe, and send embassies only on special occasion » (1).

Mais toutes fois que la question a été posée devant le Congrès, les divers présidents et secrétaires d'Etat ont fait valoir leur opinion sur la nécessité et l'utilité de la diplomatie et le Congrès a continué à l'autoriser et à lui faire confiance. Ce pro-

(1) J. Adams « Works », page 37.

blème a été discuté, depuis, à plusieurs reprises ; la réponse a toujours été la même : « la représentation diplomatique constitue un facteur définitif de la politique économique dans le monde » (1). Ou : « le service diplomatique a souvent été présenté au Congrès comme une institution purement ornementale... il est tout à fait vrai que nos relations diplomatiques avec certaines puissances sont plutôt cérémonieuses que pratiques, mais, en l'occurrence, nous devons être prêts à tout (but we must be equipped for emergencies) et même dans les moindres, ou les plus éloignées Cours, le besoin d'avoir un représentant américain nanti de la mission de protéger les citoyens et les intérêts américains, se fait sentir » (2).

*
**

Avant la déclaration de l'Indépendance, le Congrès Continental avait été chargé de la conduite des affaires étrangères des colonies révoltées. L'article 5 de la Confédération de 1755 lui confirmait ces pouvoirs. Le second Congrès Continental établit, dès le début, un « *Committee of Secret Correspondance* » (29 novembre 1775). Il était composé par Harrison, Franklin, Wickinson, Johnson et Jay. En 1777, le nom de ce comité fut changé en celui de « *Committee of Foreign Affairs* ». Cette commission expédia la correspondance diplomatique jusqu'en octobre 1781, date à laquelle fut instituée pour la première fois, une ébauche de « *Department of Foreign Affairs* » dont le titulaire fut Robert R. Livingston.

Le rôle du « *Committee of Foreign Affairs* » fut limité à la transmission aux commissaires américains à l'étranger, des résolutions et des décisions de l'Assemblée ; il y ajoutait, tout au plus, quelque supplément d'informations et quelques précisions. Les dépêches arrivées de l'étranger étaient lues devant le Congrès ; elles étaient adressées, parfois, directement au Président qui les lisait au Congrès et les transmettait ensuite à la Commission.

Les questions les plus importantes étaient débattues devant

(1) « Secretary Frelinghuysen to Congress ». House of Repr. (Executive documents, N° 146. Congr. 1st Session).

(2) Harrison « This country of Ours », page 196.

le Congrès lui-même. C'est encore lui qui recevait les ministres étrangers ; son président se conduisait comme étant le représentant de la nation américaine devant le monde.

Le « Committee of Foreign Affairs » était l'un des nombreux « Committees or boards » qui — sous l'administration de la Confédération — exerçaient le pouvoir exécutif.

Toute la correspondance arrivée de l'étranger était considérée comme secrète. Le Congrès tenait ses séances à huis-clos. On saurait rapprocher ces procédés de ceux que nous avons vu employer au Sénat de Venise. Mais, à l'encontre de ce qui se passait dans les bureaux de l'Organisation Centrale de la Diplomatie vénitienne, dont nous avons étudié l'organisation des rubricarii, les travaux de la Commission des Affaires étrangères des Etats-Unis n'accusaient pas la même perfection. La commission centralisait bien les documents diplomatiques et les comptes rendus des discussions, mais ces documents n'étaient pas soigneusement classés et conservés. Les index de ces papiers d'Etat étaient rédigés sans aucun soin et ne contiennent pas beaucoup de choses intéressantes.

Tout cela changea à partir du moment où fut institué le « *Department of Foreign Affairs* » (1781). Toutes les dépêches étaient adressées personnellement au ministre (Secretary for Foreign Affairs), à qui incombait la charge d'y répondre. Notons, cependant, que les attributions du ministre étaient strictement limitées par le contrôle du Congrès. En ce qui regarde la correspondance, elle fut soigneusement rédigée et classifiée méthodiquement dans le « book of Foreign letters » (pour la correspondance avec l'étranger), dans le « book of Reports » (les rapports au Congrès) et dans des volumes différents pour les divers pays. On constitua des archives contenant les documents diplomatiques et la correspondance des « commissioners » envoyés en Europe.

Pendant les négociations de la Paix de 1783, le Congrès se chargea lui-même de la direction des négociations diplomatiques. Les envoyés américains en Europe furent en contact direct avec lui.

Après la paix de Versailles en 1783, le Department of Foreign Affairs — quoique n'ayant pris aucune extension — (il n'occupait en 1788 que deux pièces, dont l'une était le bureau du ministre) — « continua son activité avec méthode et pers-

picacité jusqu'au 16 septembre 1788. A cette date, le Congrès décida d'enlever au Secretary for Foreign Affairs le pouvoir de négocier. Il réservait les négociations en cours au Gouvernement fédéral « which is to assemble in March next » (1).

Si la nouvelle Constitution de 1787 ne stipulait pas explicitement la création des départements ministériels, elle le sous-entendait dans l'article II, sect. 2, qui s'occupe des pouvoirs du président : « He may require the Opinion, in writting, of the principal Officer in each of Executive Departements. »

Le premier Congrès qui se réunit se rendit bien compte qu'une administration par comités ne pouvait pas donner des résultats satisfaisants. C'est pourquoi il procéda à l'organisation des Departments « of War », « of the Treasury ». Le bill du 27 juillet 1789 créait le « Department of Foreign Affairs », fixait les attributions du « Secretary for Foreign Affairs » et les rapports étroits qui le liaient au président, selon les principes du système présidentiel. Le titulaire du Département des Affaires étrangères devait être nommé par le Président, sur l'avis du Sénat.

Voici les termes de l'acte fixant les attributions du Secretary for Foreign Affairs : « Shall perform and execute such duties as shall from time to time be enjoined on or intrusted to him by the President of the United States, agreeable to the Constitution, relative to correspondences, commissions, or instructions to or with public ministers or consuls from the United Stetes, or to negociations withs public ministers from Foreign States or princes, or to memorials or other applications from foreign public ministers or other foreigners, or to such other matters respecting foreign affairs, as the President of United States shall assign to the said department ; and furthermore, that the said principal officer shall conduct the bussiness of the said departement in such manner as the President of United States shall from time to time order or instruct. »

Le bill du 27 juillet 1789 instituait donc un ministre des Affaires étrangères, lui mettait à sa disposition une organisation et lui donnait les mêmes attributions que celles qu'avaient, à la fin du siècle, ses collègues européens ; mais ce ministre était lié par les décisions du Président.

(1) « Secret journals », t. IV, page 452.

Cependant, peu de temps après, un autre bill — pris en vue de réglementer une matière générale « An act to provide for the Safekeeping of the Acts, Records and Seal of United States, and for other purposes » (31 juillet) — changea le nom du Department of Foreign Affairs en celui de « Department of State ». Son titulaire prit le nom de « Secretary of State ».

Ce changement de nom fut fait afin de permettre au ministre chargé des Affaires étrangères de servir au Président comme instrument de liaison, non seulement avec les puissances étrangères, mais aussi avec les Etats Fédéraux eux-mêmes. Notons que si l'acte cité plus haut prévoyait un changement de nom, il ne contenait aucune stipulation spéciale modifiant les attributions du Secretary of State, telles qu'elles avaient été fixées par le bill du 27 juillet. Il ne faisait pas mention, non plus, des nouvelles charges ; c'est dans cette teneur que le bill du 31 juillet devint la loi du 15 septembre 1789.

La nouvelle dénomination n'est pas heureuse ; elle indique, en effet, que la principale fonction du Department of State est d'ordre domestique, tandis qu'en réalité sa charge principale est d'entretenir les rapports internationaux. L'origine de ce changement de nom est à chercher dans les débats du Congrès : les membres de l'Assemblée étaient divisés sur la question de l'opportunité de la création d'un Department distinct qui serait mis sous la direction d'un Secretary of Home Affairs. Finalement, le Congrès recourut à un compromis : le nouveau Secretary of State s'occupera aussi bien des relations interétatiques fédérales que des relations avec les puissances étrangères.

Néanmoins, le bill du 27 juillet 1789, est resté jusqu'à nos jours la loi organique du ministère des Affaires étrangères des Etats-Unis. Aucune de ses stipulations essentielles, par rapport aux Affaires étrangères, n'a été modifiée depuis. Cependant, dans les premiers temps de son existence, le Department of State fut chargé également d'autres fonctions — comme nous verrons plus bas — ; mais la plupart de celles-ci furent, par la suite, attribuées à d'autres organes administratifs, au fur et à mesure que le développement de l'Etat fédéral rendit nécessaire leur existence.

Le personnage qui s'imposait à la fonction de Secretary of State était John Jay ; mais celui-ci préféra la charge de chief

justice. Alors Washington — Président depuis avril 1789 — nomma Thomas Jefferson qui avait servi dans le Committee of Secret Correspondance. En outre, Jefferson avait été ministre en France jusqu'en 1784. Malgré la constitution et l'organisation assez complète du Département des Affaires Etrangères, les problèmes de politique extérieure furent discutés par le cabinet tout entier, d'un commun accord avec Jay et le vice-président John Adams ; c'est qu'à ce moment, la période fédéraliste traversait une phase très critique de son existence. Notons, à titre d'information, que l'opinion de Jefferson, dont l'influence sur la politique extérieure sera plus tard prédominante, n'était que rarement décisive ; son influence s'exerçait plutôt dans le sens de la modification des vues du cabinet ; elle ne contribuait pas dans une large mesure à la formation des desseins généraux de politique étrangère. La responsabilité et l'influence prépondérante appartient, au début, aux présidents, Washington d'abord, Adams ensuite.



La diplomatie des Etats-Unis se forma au cours de la Guerre pour l'Indépendance. Nous avons déjà vu qu'une certaine organisation diplomatique s'esquissa entre 1775 et 1783.

Sous le régime institué par les articles de la Confédération de 1781, le pouvoir exécutif confédéral s'est montré trop faible, presque incapable à faire valoir à l'étranger les droits et les intérêts des citoyens de la nation américaine. La faiblesse de l'exécutif, le manque d'une organisation diplomatique, spécialement, fut une des causes qui déterminèrent les Américains, en 1787, à procéder à la formation d'une plus forte autorité centrale.

La Constitution de 1787 donna au nouveau gouvernement fédéral une plus grande liberté pour traiter les affaires internationales. Les divers Etats qui formaient, depuis 1787, l'Etat fédéral américain, confièrent au Gouvernement fédéral la charge de négocier les traités, déclarer la guerre, conclure la paix, contrôler les forces armées, etc... On fit des réserves seulement sur quelques questions : l'importation des esclaves ne sera pas prohibée pendant 20 ans, on ne prélèvera pas de taxes sur l'ex-

portation et on n'accordera pas de privilèges aux ports d'un des Etats au détriment des ports des autres.

Dans le cadre du Gouvernement, la direction des Affaires Etrangères fut confiée au Président ; mais la nomination des ambassadeurs ou des autres ministres publics, ainsi que celle des consuls, doit être confirmée par le Sénat ; les traités doivent être ratifiés par le vote des deux tiers du même corps constitutionnel, sur l'avis favorable de la commission sénatoriale des Affaires Etrangères. Cette commission joua un grand rôle dans la conduite de la politique extérieure du pays.

Selon l'avis même des auteurs américains, les rapports de la Chambre des Représentants du Sénat et de la Diplomatie constituent une des dispositions les plus embrouillées de la législation américaine. En effet, un ambassadeur nommé par le Président, et dont la nomination a été confirmée par le Sénat, est considéré comme un agent officiel des Etats-Unis ; mais malgré la légalité de sa nomination, il ne peut toucher aucun salaire si la Chambre des Représentants n'en a point prévu un. De la même manière, un traité confirmé par le Sénat a force de loi, surtout quand il est renforcé par une décision de la Cour Suprême ; mais si ce traité implique quelque dépense, il ne peut pas être exécuté sans le consentement de la Chambre des Représentants. En outre, les traités peuvent fixer très souvent le taux des droits à payer sur les articles d'importation ou sur les navires qui transportent ces marchandises ; à ce sujet, la Chambre des Représentants s'est montrée toujours jalouse des pouvoirs de réglementation et de fixation des droits d'entrée, pouvoirs réservés par la Constitution de 1787 au Congrès. Quoique toutes les éventualités que nous avons notées ne se soient jamais présentées en pratique, on peut dire que le Congrès a dirigé l'expansion du service diplomatique, que la Chambre des Représentants — quoiqu'elle ait parfois différé sa décision d'exécuter les obligations financières stipulées par les traités — n'a jamais refusé finalement de faire honneur aux engagements internationaux *auxquels elle avait souscrit* ; d'autre part, la Chambre des Représentants n'a jamais consenti à abandonner la direction de la politique commerciale.

DEUXIÈME SOUS-SECTION

L'ORGANISATION CENTRALE DU DEPARTMENT OF STATE

A) *Le Secretary of State*

Ses attributions sont fixées par le bill du 27 juillet 1789, dont nous avons cité les points essentiels. Malgré le fait qu'à certains égards le Secretary of State est un simple aide du Président, sa fonction est d'une telle importance qu'il compte parmi les six hommes qui exercent, dans le cadre de l'administration américaine, une sorte de despotisme irresponsable (A nearly irresponsible despotism) (1). D'après l'auteur cité, ces hommes sont : le Président, le speaker de la Chambre des Représentants et les présidents des Comités des Affaires Etrangères du Sénat et de la Chambre des Représentants. Si le Secretary of State ne peut pas être complètement assimilé, à la fin du XVIII^e s. tout au moins, à ses collègues d'Europe qui font figure de premiers ministres, il n'en est pas moins vrai, qu'en un certain sens, il était à la tête du cabinet. Légalement, il succède à la présidence en cas de mort ou de destitution du président ou du vice-président en fonction ; il prend place à la droite du Président au cours des séances du cabinet et a le droit de préséance sur ses collègues à l'occasion des cérémonies. Enfin, il est parmi les membres du cabinet présidentiel celui qui — à cause de ses fonctions — entretient les rapports les plus étroits avec le Président.

En dehors de la conduite des affaires extérieures, le Secretary of State eut pour charge — surtout au début de l'existence du Department — la délivrance des lettres patentes, la protection des droits d'auteur, les affaires concernant la délimitation des divers Etats fédéraux, la grâce et l'amnistie, la préparation et la publication du Journal officiel (Official Register) et du « Blue Book ». La plupart de ces fonctions furent attribuées, par la suite, à d'autres départements organisés pos-

(1) Schulyer, *op. cit.*, page 4.

térieurement à 1789. Mais le Secretary of State a, encore de nos jours, la charge de la préparation et de la publication des débats du Congrès. Il a, enfin, la garde du grand sceau de l'Etat fédéral.

B) *Les aides directs du Secretary of State : le « chief Clerk », les « assistant secretaries », le « solicitor »*

Le seul aide du Secrétaire de l'Etat a été, jusqu'en 1853, le *chief clerk*. Cette fonction correspondait à celle des Premiers-Commis du ministère des Affaires étrangères de France ou à celle du Sous-Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères d'aujourd'hui. Cette dernière expression se trouve d'ailleurs dans le règlement intérieur du Department of State de 1836. Le chief clerk surveillait les autres employés du Département, dirigeait et distribuait entre ceux-ci la correspondance diplomatique, donnait audience aux sénateurs et députés et assumait le règlement des affaires qui ne demandaient pas nécessairement la présence du chef du Department.

En 1853, le Congrès institua la fonction d'un « *assistant secretary* » ; en 1866 et 1875, deux autres assistant secretaries furent nommés. Leur fonction correspond à celle des chefs de division du ministère des Affaires étrangères de France.

Le Secretary of State est assisté également par un « *solicitor* » : c'est le jurisconsulte du Department. Au début, il était encadré parmi les fonctionnaires du « Department of Justice » ; il était cependant attaché d'une manière permanente au Department of State.

C) *Les bureaux*

La première sous-division du Department of State ne comprenait que deux directions : le « Diplomatic Bureau » et le « Consular Bureau ». Mais avant même la seconde moitié du XIX^e s., de nouveaux services annexes furent ajoutés.

1) *Le « Diplomatic Bureau »*

C'est le département politique. Il a la charge de la correspondance diplomatique avec les représentants des Etats-Unis

à l'étranger et avec les ministres des puissances étrangères accrédités à Washington. Il rédige également les lettres de créance des envoyés américains, les lettres solennelles aux souverains étrangers et procède à l'enregistrement des traités et des autres instruments diplomatiques formels.

2) *Le « Consular Bureau »*

Sa fonction est extrêmement importante, vu la grande extension du commerce américain. Il contrôle l'activité des consuls américains et sauvegarde les intérêts du commerce fédéral à l'étranger.

3) *Le « Bureau of Indexes and Archives »*

Ce service est chargé de la réception de toute la correspondance intéressant, en général, le Department. Les employés de ce bureau ouvrent et classifient la correspondance générale en correspondance diplomatique, correspondance consulaire, etc... Chaque lettre est enregistrée sur un Index général; ensuite, la correspondance ainsi classifiée est envoyée au chief clerk qui l'examine et la distribue aux divers bureaux. Ceux-ci — après en avoir pris note — la retournent à l'« Index room » qui la classe définitivement et la conserve aux archives du Department.

4) *Le « Bureau of Accounts »*

C'est la Direction de la comptabilité. Ce bureau travaille sous le contrôle direct du Secretary of State. Il dispose le payement des traitements, prévoit les dépenses des missions et des commissions internationales. Il a également le contrôle des sommes reçues par les Etats-Unis des gouvernements étrangers, en paiement des indemnités.

5) *Le « Bureau of Rolls and the Library »*

Cette Direction assume deux tâches : la première est celle de veiller à la promulgation et à la conservation des traités, des lois, des proclamations et des ordres exécutifs intéressant les Affaires étrangères ; la garde des instruments rédigés par

les commissions internationales, de l'acte original de la déclaration d'Indépendance, des Articles de la Confédération de 1781, du texte de la Constitution de 1787, des différents actes de la Révolution et de la correspondance des fondateurs de la République.

La deuxième tâche est celle de constituer et enrichir la bibliothèque du Department qui comprend, non seulement des ouvrages diplomatiques, mais aussi les mémoires rédigés par des personnages ayant partagé la carrière diplomatique. Une commission spéciale a la charge de la publication annuelle des volumes intitulés « *Foreign relations of the United States* ». Ces volumes contiennent une sélection de la correspondance du Department avec les représentants des Etats-Unis à l'étranger et avec les ministres étrangers accrédités à Washington. Mentionnons, à titre d'information, que cette collection n'est pas complète ; elle ne contient pas beaucoup de documents importants qui ne peuvent être publiés à cause de leur caractère confidentiel.

6) *Le « Bureau of Foreign Commerce »*

Distinct du Consular Bureau, il procède à la compilation et à la publication des rapports consulaires et à la mise à la disposition des intéressés de ces documents. Enfin :

7) *Le « Bureau of Appointments »*

Il solutionne les demandes d'emploi et contrôle les nominations faites dans les différents services du Department.

TROISIÈME SOUS-SECTION

LES ENVOYÉS AMÉRICAINS : AGENTS INFORMATEURS, « COMMISSIONERS », MINISTRES, OFFICIERS NAVALS CHARGÉS DE MISSIONS DIPLOMATIQUES.

Le « Vieux Congrès » envoya, dès le début de ses délibérations, soit ouvertement, soit secrètement, quelques mois avant la déclaration de l'Indépendance, des agents chargés de mis-

sions à l'étranger. *La mission des premiers envoyés américains consistait à obtenir des INFORMATIONS sur les vues des gouvernements européens et sur les sentiments des peuples vis-à-vis de la nouvelle République.*

Ensuite, de hauts commissaires (COMMISSIONERS) furent envoyés, soit en vue de négociations avec la France et les autres puissances, soit en vue de la conclusion de la paix.

Les « commissioners » américains à Paris avaient à solutionner beaucoup de questions navales ; entre autres, la construction et l'armement des navires destinés à combattre l'Angleterre. Ils furent aidés dans leur tâche par des OFFICIERS DE MARINE qui leur servirent de conseillers techniques. Ces officiers *menèrent même des négociations directes avec M. Sartine, le ministre de la Marine française.* A ce point de vue, sont intéressantes les négociations de l'officier naval américain John Paul Johnes avec le ministre cité plus haut (1778-1779). Grâce à ces négociations furent réglés les détails de l'aide navale de la France aux Etats-Unis ; Franklin ne fit que signer l'instrumentum constatant l'accord. Les missions diplomatiques des officiers navals américains dans les pays éloignés tels : la Turquie, les Etats barbaresques, plus tard en Chine, au Japon, aux îles de Havaï et Samoa, revêtent une extrême importance. En effet, les officiers navals américains, aussi bien que leurs camarades européens (1), étaient plus aptes à ce genre de mission que les diplomates proprement dits. Ils unissaient à la persuasion, la force tellement nécessaire dans les rapports avec des peuples éloignés et réfractaires à la diplomatie des autres puissances du monde. Mais la mission diplomatique des officiers navals n'était que provisoire ; elle ne se prolongea jamais par une mission diplomatique proprement dite : une fois l'affaire réglée, les officiers improvisés diplomates, rejoignaient leur poste militaire. En ce qui regarde les Etats-Unis, la plupart des traités signés par la nouvelle République dans les pays d'Outre-Mer sont dus à ce genre de diplomates. Le Department of State n'intervint qu'ensuite. Une fois le chemin frayé, il tâcha d'établir une intercourse diplomatique stable (2).

Un des traits caractéristiques des diplomates américains

(1) Nous avons déjà signalé, au cours du chapitre consacré à la diplomatie en Extrême-Orient, la mission du Français d'Entrecasteaux.

(2) Voir Paullin, *op. cit.*

de la période fédéraliste était la franchise. John J. Adams, envoyé à Londres, s'adressa en ces termes au roi George III : « I must avow to your Maesty I have no attachement but to my own country. » A quoi le roi d'Angleterre répondit : « Quick as lighting. An honest man will never have any other » (1).

Les lettres officielles des ministres et commissaires américains en Europe pendant la Révolution sont d'un extrême intérêt et de la plus haute valeur historique; elles sont « riches en maxime de sagesse politique, respirent un grand air de liberté, et font clairement apparaître que leurs auteurs ont compris, proclamé et défendu les droits et les justes demandes de leur pays en toute circonstance et toujours d'une manière qui fait honneur à leur talent et à leur force de caractère, aussi bien qu'à leur patriotisme » (2). Ce qu'il faut noter surtout, à l'égard des dépêches des envoyés américains, est leur caractère, pour ainsi dire, démocratique. La correspondance des diplomates européens était strictement gardée sous le sceau du secret. En Europe, la plupart du temps, la diplomatie était une affaire personnelle entre souverains ; seuls sont admis au secret des affaires extérieures quelques ministres sûrs et quelques intimes. Le public, la nation, n'ont presque rien à voir dans la conduite de la politique extérieure ; il en était autrement dans la République américaine, fondée sous le signe de la démocratie : les actes de tout homme exerçant une fonction publique pouvaient, à un moment ou à un autre, tôt ou tard, être présentés au jugement de la nation. Aussi, *les dépêches des diplomates américains sont écrites pour le public et avec l'intention et la conviction que les circonstances devront les placer un jour sous les yeux des citoyens américains et du monde entier.* C'est pourquoi, les dépêches des agents diplomatiques américains de la période fédéraliste sont pénétrées de circonspection et sont plus sobres en leur contenu que celles de leurs collègues européens. On ne verra pas, par exemple, y être exposé, comme dans les dépêches des envoyés européens, les voies détournées des intrigues de cour, les scandales et les détails frivoles, les faiblesses et les extravagances des hauts personnages. Cette remarque est surtout vraie pour la période pendant laquelle la correspondance diplomatique était lue aux « Vieux Congrès ». Mais ce

(1) Cité par J.-Q. et C.-F. Adams dans : « John Adams », *op. cit.*, t. II.

(2) J.-B. Scott, *op. cit.*, page 6.

trait continuera à caractériser la diplomatie de la démocratie américaine ; en outre, il marque dans l'évolution des dépêches diplomatiques, sujet que nous avons eu l'occasion d'étudier.

Après les agents informateurs, après les commissioners, la diplomatie américaine envoya à l'étranger des MINISTRES PLÉNI-POTENTIAIRES. Lorsque le Department of State fut créé en 1789, le président Washington et le secrétaire d'Etat Jefferson tâchèrent d'organiser le service extérieur de la diplomatie américaine. Mais quoique les circonstances politiques fussent à ce moment-là plus favorables à l'intercourse diplomatique qu'elles l'étaient avant la reconnaissance de l'Indépendance, les débuts d'organisation du service extérieur du Department of State furent encore plus difficiles que ceux de la diplomatie de la Confédération, servie par Franklin, Adams, Jay, etc...

Il était surtout très difficile à convaincre les personnalités indiquées à prendre la direction des missions diplomatiques permanentes à l'étranger, d'accepter cette fonction. Les émoluments étaient encore plus maigres que pendant la Révolution, les conditions du voyage transatlantique étaient très incommodes ; les hommes âgés se méfiaient du voyage, les jeunes, tels John Quincy Adams, n'entendaient pas abandonner leur profession pour des situations qu'ils jugeaient « of nominal respectability and real insignificance ». Il fut donc impossible d'entretenir des ministres de première classe dans d'autres capitales que Londres et Paris. Les légations de Madrid, de La Haye, de Lisbonne, de Berlin et de Saint-Petersbourg n'eurent que des titulaires occasionnels. Dans ces conditions, le gouvernement recourut à un expédient : il envoya des missions spéciales à l'occasion de crises diplomatiques graves. En de telles circonstances il fut bien servi.

LE SERVICE CONSULAIRE était encore moins satisfaisant. Il était presque inexistant avant la Constitution de 1787 ; en 1790, Jefferson nomma seize consuls. Une loi d'avril 1792 organisa le service consulaire. Les seuls consulats qui fussent pourvus de fonds étaient ceux des Côtes Barbaresques ; mais ceux-ci n'avaient qu'un caractère semi-diplomatique. Dans tous les autres cas, la compensation des services rendus ne résultait que de certaines récompenses et gratifications. Il s'ensuivit que les consuls furent choisis, au début, généralement parmi les marchands établis dans les grands ports ; ceux-ci étaient, dans

la plupart des cas, des étrangers. Pendant cette première période, leurs fonctions se limitaient à la réglementation du commerce et de la navigation (1).

(1) Voir Wilbur J. Carr « The American consular service », dans *American Journal of Int. Law.*, année 1907.

Documents :

SECRET JOURNALS OF CONGRESS (1775-1788). Boston, 1821, 4 vol. — MESSAGES AND PAPERS OF THE PRESIDENTS. Ed. Richardson, 10 vol. — TREATIES, CONVENTIONS AND INTERNATIONAL AGREEMENTS (till 1913). Published by the government. Washington, 1904-13. — ARBITRATIONS AND DIPLOMATIC SETTLEMENTS OF THE USA. Washington, 1917. — COMMERCIAL TREATIES AND CONVENTIONS OF THE USA (With France, Great Britain). Wash. government printing, 1911. — COMPILATION OF REPORTS OF COMMITTEE OF FOREIGN RELATIONS, US SENATES (1789-1901). Washington, 1901, 8 volumes. — JARED SPARKS : « Diplomatic correspondence of the American Revol. ». Boston, 1829-30, 12 vol., complétée par WHARTON (F.) : « Revolutionary diplomatic correspondence of the U.S. ». Washington, 1889, 6 vol.

ADAMS (J.) : « Works ». Ed. by Charles Francis Adams, 1853. — GIBBS (George) : « Memoirs of the Administration of Washington and John Adams ». N.-York, 1846, 2 vol. — HAMILTON : « Works ». Ed. Lodge, 9 vol. N.-York, 1885-6. — HUNT : « Federal Debates of the Federal Convention of 1787 ». N.-York, 1920. — JAY (John) : « Correspondence and public papers ». Ed. H.-P. Johnston, 4 vol. N.-York, 1890-93. — JEFFERSON (Thomas) : « Works ». Federal Edition. — « Writings », Collected and edited by Paul Leicester Ford, 10 vol. — FRANKLIN : « Works ». Ed. Bigelow. — MONROE (James) : « Writings », t. I, II et III (1778-1802). N.-York, 1898-1903, 7 vol. — PITKIN (Walter B.) : « American Foreign policy based upon statements of presidents and secretaries of the US and of publicists of the American Republic » (Introduction by N.-M. Butler). Washington, 1920. — SCOTT (James Brown) : « Notes sur les Débats de la Convention Fédérale de 1787 et leur relation à une plus parfaite Société des Nations », trad. par de La Pradelle. Paris, 1919. — WASHINGTON (George) : « Writings ». Ed. W.-C. Ford, 14 vol. N.-York, 1889-93.

En outre, voir les Recueils de documents publiés par la Carnegie Endowment.

Ouvrages :

Pour l'Idéologie et l'Action de la Diplomatie américaine :

ADAMS (J. Quincy and C.-F. Adams) : « John Adams ». — ALLEN (G.-W.) : « Our naval war with France ». Boston, etc., 1909. — BELMONT (Perry) : « La politique des U.S.A. et l'Europe » (1778-1919). Payot, 1925. — BEMIS and GRIFFIN : « Guid to the diplomatic history of the U.S. (1775-1921) ». — BUTLER : « Les Etats-Unis d'Amérique ». Alcan. — CAL-

LAHAN : « American relations in the Pacific and the Far East » (1784-1900). Bastimore, 1901. — CAUDEL : « Les Etats-Unis et les sociétés anglo-saxonnes ». Cours fait à l'Ecole des Sciences Politiques. — CHADWICK (F.-E.) : « The relations of the U.S.A. and Spain ». Londres, 1911. — CRANDALL (S.-B.) : « National Supremacy ». N.-York, 1913. — DEALY (James Quayle) : « Foreign policies of the United States ». Boston, 1926. — DICKINSON (T.-H.) : « The Diplomacy of the United States » (1778-1814). Boston, 1826. — DONIOL : « Histoire de la participation de la France à la libération des Etats-Unis d'Amérique », 4 vol. Paris, 1887-1889. — FISH (Carl Russel) : « An introduction to the history of american diplomacy ». London, 1919. — « American Diplomacy ». N.-York, 1915. — FOSTER (J.-W.) : « A century of American diplomacy ». Boston-Houghton, 1801. — GWYUN (Coe. S.) : « The mission of William Carmichaël to Spain ». Baltimore, 1927. — HALE (E.) : « Franklin in France ». Boston, 1887-88, 2 vol. — HARISSON (Président Benjamin) : « This country of Ours ». — HART (D' Albert Bushnell) : « George Washington year by year ». Washington, 1931. — « Foundations of American Foreign Policy ». N.-York, 1901. — « The american nation ». A history from the original sources. — « American Ideals of International Relation ». American Jour. of Int. Law, année 1907, page 624. — JAY (J.) : « Peace Negotiations of 1782 and 1783 ». — JOHN HOPKINS UNIVERSITY : « The Monroe mission to France » (1794-96). Baltimore, 1907. — JOHNSON (W.-A.) : « American Foreign relations ». London, 1916, 2 vol. — LA LUZERNE (Ch. de), Ministre de France à Philadelphie : « Rapport sur la situation politique, économique, commerciale et militaire des Etats-Unis à la fin de l'année 1781 ». *Revue d'Histoire diplomatique*, 1891, III, page 421. — LYMAN : « Diplomacy of the United States ». Boston, 1826. — MASTER (Mc) : « History of the People of the United States ». N.-York, 1883-1913, 8 vol. — MENG (J.-G.) : « Franco-américain diplomacy and the treaty of Paris » (1783). Philadelphie, 1933. — MOORE (John Bassett) : « The principles of American diplomacy ». N.-York, 1918. — « History and Digest of international Arbitration ». Washington, 1898. — « American diplomacy ; its spirits and achievements ». N.-York, 1909. — PAGE (Ralph. W.) : « Dramatic moments of American diplomacy ». N.-York, 1918. — PEREZ (José) : « Mémoire sur les relations des anciens Américains avec les peuples de l'Europe, de l'Asie et de l'Afrique ». *Revue Orient. et Américaine*, VIII, 1862, page 162 et Actes IV, pages 167 et 300. — RENAUT (F.) : « La politique de propagande des Américains pendant la guerre d'indépendance » (1776-1783). Paris, 1922. — ROOT (Elihu) : « Politique extér. des Etats-Unis et Droit international ». Discours et extraits. Trad. de J. Feysiaire. Pedone, 1927. — SPARKS (Gared) : « La vie de Arthur Lee. Sa conception politique, Ses papiers sur des sujets diplomatiques et politiques ». Boston, 1829. — SUMNER (W.-G.) : « The financiers and the finances of the American Revolution ». N.-York, 1892. — TALLEYRAND : « Les Etats-Unis et l'Angleterre en 1795 ». Dans la *Revue d'Histoire diplomatique*, 1889, pages 64-70. — TOCQUEVILLE : « Democracy in America ». The Southern Quarterly Review, III, p. 61-75. — TOWER (Charlemagne) : « Essays political and historical ». Philadelphia, 1914. — TRESCOT (W.-A.) : « The Diplomatic history of the Administration of Washington and Adams ». Boston, 1857. — « Diplomacy of the American Revolution ». N.-York, 1852. — TRICOCHÉ (G.-N.) : « Une

page peu connue de l'Histoire de France : la guerre franco-américaine » (1798-1801). *Revue Historique*, 1904, LXXXV, p. 288-299. — VIALLAT (Achille) : « Essais d'histoire diplomatique américaine ». Paris, 1905. — WHITTON (B.) : « Diplomatie américaine ». Paris, Dotation Carnegie. Cours vol. 33 (1934-5). — WITT (Cornelis de) : « George Washington, Thomas Jefferson ».

Pour l'organisation de la Diplomatie américaine :

FLAGG BEMIS (Samuel) : « The American Secretaries of State and Their Diplomacy ». N.-York, 1927-29. — FOSTER (J.-W.) : « The Practice of diplomacy as illustrated in the Foreign relations of the United States ». Boston and New-York, 1906. — HOLLINGSWORTH (L.-T.) : « The Foreign Service of the U.S.A. ». N.-York, 1925. — HUNT (G.) : « The history of the Departement of State ». *Am. Journ.*, 1907. — LAY : « Foreign office of the U.S.A. — MONROE (James) : « A View of the conduct of the Exécutive in the Foreign Affairs of the United States ». Philadelphia, 1797. — PAULLIN (C.-O.) : « Diplomatic Negotiations of American Naval officers » (1778-1883). Baltimore, 1900 et 1912. — RALSTON (Hayden) : « The origin of the United States Senate Committee of Foreign relations ». *Am. Journ.*, of International Law, 1917. — SCHULYER (E.) : « American diplomacy and the Furtherance of Commerce ». N.-York, 1886. — « American Diplomacy ». N.-York, 1895.

QUATRIÈME PARTIE

LA DIPLOMATIE DE LA RÉVOLUTION

CHAPITRE PREMIER

IDÉOLOGIE ET RÉALISATION

PREMIÈRE SECTION

L'évolution de l'idéologie diplomatique de la Révolution

Au XVIII^e s., les souverains de l'Europe, les « despotes éclairés » surtout, pratiquaient la diplomatie de la paix armée. Ils avaient chacun leur « terrain de chasse » réservé. Toutefois, leurs ambitions — qui furent souvent celles des peuples qu'ils gouvernaient — se rencontrèrent aussi bien sur le continent qu'Outre-Mer.

Les révolutionnaires de 1789 prêchèrent le dogme de la liberté. Ils dégagèrent un principe commun, nécessaire alors et réalisable : la nation. Ils proclamèrent et réalisèrent le principe de la souveraineté nationale. Ils firent du peuple français une véritable nation en ravivant en France une source d'idées qui, déconsidérée par les politiques depuis le xvr^e siècle, avait toujours alimenté l'esprit public en Suisse, Angleterre et Hollande. La Révolution assura aux Français leurs droits et leur donna une conscience nationale.

Mais pour les philosophes et pour leurs adeptes — les hommes de 1789 — *les considérations de diplomatie générale et les formes de la vie internationale ne figuraient qu'au second plan. Ils les conçurent selon leurs idées et leur plan général : ils avaient fait de la France une Nation, ils essayèrent d'asseoir l'Europe sur les mêmes bases ; ils prêchèrent, donc, la liberté et le respect des nations. En renonçant eux-mêmes aux conquêtes, les hommes de 1789 convièrent les peuples à ruiner les systèmes politiques conquérants de leurs princes. Ce fait ac-*

compli, les nations devaient fraterniser dans une concorde et une paix générale, sous l'égide de la liberté et des souverainetés nationales.

Seulement, la conception initiale fut dénaturée par les événements postérieurs, par les hommes et par leurs intrigues. La Révolution ne fut pas faite seulement par des hommes nouveaux ; elle fut faussée par l'empportement des masses populaires. Le dessein de 1789 dut se plier sous le poids de la réalité. Néanmoins, les idées libérales, le principe de la souveraineté nationale, le souffle républicain, l'individualisme et certains autres principes généraux, guidèrent toujours les pas des Révolutionnaires. Mais leur idéologie évolua sans cesse et passa par plusieurs phases.

Pour faciliter notre exposé, nous indiquerons distinctement les divers moments, les diverses phases que l'idéologie diplomatique de la Révolution traversa. Au cours de la seconde section de ce chapitre, nous placerons cette idéologie dans le cadre des événements d'ordre interne et des contingences internationales.

1) Dès le début, les révolutionnaires entendent donner une portée internationale à leurs déclarations.

Leur déclaration des droits n'est pas, comme l'observe M. Basdevant (1), une Déclaration des Droits des Français, mais une Déclaration des Droits de l'Homme. Aux termes de l'article 3 « le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation, aucune section du peuple, aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice » (l'article 1 du titre de la Constitution du 3 septembre 1791 reproduit cette idée). Sur le plan international, cette déclaration a pour corollaire le droit pour une nation, si un pouvoir étranger la gouverne malgré elle, de protester et de proclamer son indépendance : le principe des nationalités fait son apparition dans le cadre de l'idéologie révolutionnaire sous une forme indirecte, comme conséquence des principes mis à la mode par les philosophes du xvii^e s. et adoptés par la Constituante.

La Révolution précise son idéologie diplomatique à l'occa-

(1) *Op. cit.*, Introduction.

sion du conflit anglo-espagnol pour la baie de Nootka (1). La Constituante engagea, le 15 mai 1790, un grand débat sur les principes et sur le fondement du droit de la paix et de la guerre en vue d'examiner si ces principes obligeaient la France à s'allier à l'Espagne ou à garder sa neutralité. Le 16 mai, *Volney* déclara à l'Assemblée que si toutes les nations étaient libres elles ne songeraient plus à faire la guerre, « vous allez délibérer pour l'univers et dans l'univers. Vous allez — j'ose le dire — convoquer l'Assemblée des nations ; afin que toutes les nations soient libres comme nous ». La Constituante vota *le Décret du 22 mai 1790* : « La Nation renonce à entreprendre aucune guerre dans le but de faire des conquêtes et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple ». Ce décret résume l'idéologie et l'attitude diplomatique de la Révolution en 1790 : *plus de diplomatie d'intrigue, plus de système d'alliance, plus de démonstrations militaires, mais une politique de pactes nationaux avec les nations*. La Révolution se désintéresse de la diplomatie des tyrans auxquels elle oppose des principes qui rappellent ceux qui furent prêchés en 1713 dans « Le Projet de Paix perpétuelle » par l'Abbé de Saint-Pierre : la création d'un esprit international, entre les puissances en 1713, entre les nations en 1790.

A l'occasion de l'affaire des princes possessionnés en Alsace, Merlin de Douai, le rapporteur du Comité diplomatique de la Constituante, invoquait pour régler une affaire ancienne, *un droit nouveau* (2). Mais Mirabeau détermina la Constituante à ne pas faire force sur les principes établis par les traités signés à Münster par la France.

Pendant toute cette période, la Révolution se maintint sur une nouvelle, mais sage position. *L'esprit de 1789 était respecté*. Mais bientôt les passions populaires débordèrent ce cadre.

2) De nouvelles tendances commencent à se manifester à l'occasion de l'affaire d'Avignon (3).

Le 11 juin 1790, Avignon se mit en insurrection contre le Pape, chassa le Légat et se réunit à la France. La Constituante

(1) Voir Deuxième Section du présent chapitre.

(2) Voir Deuxième Section.

(3) Voir Deuxième Section.

adopta, au mois de juin, une solution diplomatique. Au cours du même mois, *Anacharsis Clotz* fit défiler dans l'enceinte de l'Assemblée, un cortège d'Anglais, d'Espagnols, de Hollandais, d'Italiens, de Persans même et de Turcs. Les tribunes furent enthousiasmées; elles applaudirent Clotz quand celui-ci s'écria: « Tous les peuples ont disparu, je ne vois plus que la France ». *Les ambitions se déclarèrent lorsque la discussion s'engagea une seconde fois à la Constituante*, à la fin de 1790. Pétion proclame le droit de la France à réunir les peuples que sa propagande affranchit. *Barnave et Robespierre* font appel à l'histoire, aux traditions nationales, Le dernier proclame que, *du moment qu'il s'agit d'acquiescer au vœu des habitants, de réunir une population à un pays où sont proclamés les principes de la liberté, et non pas à un pays dominé par un despote, il ne saurait y avoir de conquête* : « La réunion libre d'un peuple a-t-elle quelque chose de commun avec les conquêtes ? » (18 novembre 1790). Pour trouver une solution plus diplomatique, la diplomatie révolutionnaire recourut à *l'aide des légistes*. L'un d'entre eux, Barnave, avocat à Grenoble, évoquera une fois de plus, en mai 1790, les traditions de la grandeur nationale. « J'ai cru que la France pouvait pour sa sûreté user des mêmes droits qu'avaient exercés Louis XIV et Louis XV. » C'était un appel à la raison d'Etat, mais c'était en même temps un pas à côté du chemin tracé en 1789.

Après la fuite du roi à Varennes (20 juin 1791), et la déclaration de Pilnitz, le crédit des hommes qui prêchaient à la Révolution la guerre aux rois, s'accrut (1). La Constituante mit le roi en demeure d'obliger les princes allemands de disperser les rassemblements d'émigrés et, s'ils s'y refusaient, de les menacer d'une guerre avec l'Empire : « Dites-leur que si les princes d'Allemagne continuent de favoriser des préparatifs contre la France, nous porterons chez eux, non le fer et la flamme, mais la liberté : c'est à eux de calculer quelles peuvent être les suites du réveil des nations. » L'idée d'une éventuelle guerre de propagande prend, peu à peu, corps.

La Législative adopte le programme de la croisade républicaine, Isnard le formula le 29 novembre 1791. « Disons à

(1) Voir dans la 2^e Section la formation du courant pour la guerre, tendance qui tenait plutôt à des événements de politique intérieure qu'à une idéologie générale,

l'Europe que si les cabinets engagent les rois dans une guerre contre les peuples, nous engagerons les peuples dans une guerre contre les tyrans. Alors les peuples s'embrasseront à la face des tyrans isolés, détrônés, de la terre consolée et du ciel satisfait. » *Condorcet* conclut dans le même sens dans un rapport qu'il fit à l'Assemblée et où la doctrine de la propagande était exposée sous une forme philosophique et presque religieuse.

Dès 1792, *l'atmosphère pacifique de 1789 vis-à-vis de l'Europe est complètement dissipée*. Le 20 avril 1792, le député Mailhe demande à l'Assemblée Législative de décider la guerre: « Le peuple veut la guerre, hâtez-vous de céder à sa généreuse impatience, vous allez décréter, peut-être, la liberté du monde entier. » Merlin de Thionville proclame « qu'il faut déclarer la guerre aux rois et la paix aux Nations ».

L'Assemblée vote la guerre contre l'Autriche à l'unanimité moins sept voix.

3) *La croisade révolutionnaire prit brusquement la forme d'une campagne de défense nationale.*

L'Assemblée ne peut plus délibérer : la rue avait envahi les tribunes. Les Girondins sentaient le terrain se dérober sous leurs pieds. Ils étaient des théoriciens, ils s'étaient forgé un idéal politique : la République. Il s'agissait de la conserver : ils s'allièrent l'homme qui savait diviser les masses populaires et les entraîner à la guerre contre l'invasion : Danton.

Danton s'improvisa facilement diplomate. Sa diplomatie s'inspira des nécessités présentes de la France : « Il faut agir sur des bases nouvelles, ou plutôt, en s'abstenant d'agir, il faut se borner à prévenir les coups qui pourraient être portés. » Réduits à se défendre, les Français apprirent à se défaire provisoirement des idées qu'ils s'étaient imposées comme règle de conduite dans leurs rapports avec l'Europe. Valmy fut la consécration de la victoire du droit et du peuple sur la force et les convoitises des souverains d'Outre-Rhin.

Mais Valmy constitua également un nouveau point de départ pour l'idéologie révolutionnaire. La nation française sentit à nouveau l'ivresse de la liberté, après l'avoir cru perdue. Le souvenir des anciennes conquêtes fut réveillé par le succès facile qu'elle venait de remporter. La doctrine révolutionnaire se

sentaît maintenant soutenue par les armes. Elle pouvait reprendre son chemin d'une manière encore plus audacieuse.

4) *Cette fois ce ne sont plus ni les doctrinaires, ni les tribuns qui donnent le branle, mais les réalisateurs de situations : les généraux.*

Custine sur le Rhin, Dumouriez aux Pays-Bas, Anselme sur les Alpes excellent à mêler au langage des passions révolutionnaires, les discours classiques sur les frontières naturelles; ils réveillent le goût de conquête des Français et l'encouragent par des victoires.

Après l'occupation de la Savoie, de Nice, de Mayence, il est indispensable que le Comité Exécutif trace pour les généraux une ligne de conduite que ceux-ci ne cessent de lui réclamer. Le Comité répond à ces besoins par *l'arrêté du 24 octobre 1792* ; il constate que même après la défaite des alliés et après leur retraite, le territoire français resterait menacé si les troupes des despotes coalisés pouvaient se renforcer impunément. On engage le patriotisme des Français et l'habileté des généraux en vue de la conquête des frontières rhénanes. A. Sorel a dégagé les conséquences qui devaient sortir de cet arrêté : « Cet arrêté de circonstance devient le premier article d'un programme de politique nationale ; il faut au peuple des idées simples et de grandes images ; la limite du Rhin apparaît alors comme le terme naturel de la guerre d'indépendance et le gage assuré de la paix ; cette conception ne procédait en rien des principes révolutionnaires ; elle provenait exclusivement du passé ; les républicains se l'approprièrent à leur insu ; mais une fois évoquée cette vision ne s'effaça plus... »

Jemmapes (6 novembre 1792). Le jacobin Jean Debry propose, Vergniaud fait décréter en l'honneur des héros de Jemmapes une fête nationale. A cette occasion, Vergniaud annonce à l'Europe *la reprise officielle de la guerre de propagande* : « Je le jure, chacun de vos combats sera un pas fait vers la paix, l'humanité et le bonheur des peuples. » Le 19 novembre, sur la proposition de l'alsacien Ruhl, *la Convention décrète, séance tenante, sans même en référer à son comité diplomatique, la guerre d'affranchissement des peuples, la propagande armée.* « Au nom de la France, elle accordera fraternité et secours à tous les peuples qui voudront recouvrer leur liberté et

charge le pouvoir exécutif de donner aux généraux les ordres nécessaires pour porter secours à ces peuples et défendre les citoyens qui seraient vexés par la guerre de la liberté. » Cette conception de la guerre paraît exclure toute idée de conquête. Mais la Convention fit aussitôt voir la conséquence du décret en annexant la Savoie une dizaine de jours plus tard (27 novembre 1792).

A cette circonstance, l'Abbé Grégoire formulait, dans son rapport sur l'annexion de la Savoie à la France, le programme général et la théorie de la « guerre des peuples contre les rois ». La France renonce à la conquête, mais elle fait la guerre car la nature a condamné les tyrans ; elle a chargé la France de l'exécution de ses arrêts : « Le sort en est jeté, nous sommes lancés dans la carrière. Tous les gouvernements sont nos ennemis, tous les peuples sont nos amis. Ils seront détruits ou ils seront libres. Ils le seront, et la hache de la liberté, après avoir brisé les trônes, s'abaissera sur la tête de quiconque voudrait en ramasser les débris ».

Le décret prend soin de justifier l'annexion de la Savoie comme conforme à la nature, à l'intérêt des deux peuples, et à la volonté du peuple savoyard. Donc *l'idée de nature*, prêchée par Rousseau, *se mêle au principe des nationalités*, plus précisément au principe d'autodétermination, pour justifier la politique des frontières naturelles : « La Convention nationale, après avoir reconnu que le vœu libre et universel du peuple souverain de Savoie, émis dans les assemblées des communes, est de s'incorporer à la République française, considérant que la nature, les rapports et les intérêts respectifs rendent cette réunion avantageuse pour les deux peuples, déclare qu'elle accepte l'union proposée et que, dès ce moment, la Savoie fait partie intégrante de la République française ». *L'idée de nature*, discrètement invoquée dans le texte du décret, *est développée dans le rapport de l'Abbé Grégoire à côté du principe des frontières naturelles* : « Vous avez voulu, avant d'accueillir le libre vœu de la Savoie, compulsier les archives de la nature. La France est un tout qui se suffit à elle-même, puisque partout la nature lui a donné des frontières qui la dispensent de s'agrandir. En sorte que nos intérêts sont d'accord avec nos principes ; ce n'est pas le dernier avantage que la Convention se glorifie de rendre aux aspirations de la nature ». Les con-

ventionnels ne considèrent donc pas la conquête des frontières naturelles comme une politique d'annexion ; à leurs yeux c'est une politique d'expansion normale de la République, dans le cadre que la nature lui a tracé. Mais ce qui domine l'esprit du décret du 19 novembre 1792, c'est la détermination d'entreprendre « la croisade contre les rois ».

Un mois ne s'était pas écoulé depuis le décret du 19 novembre, qu'un nouveau décret substituait à la croisade annoncée, la guerre de conquête, sous une forme masquée d'ailleurs. Le décret du 15 décembre 1792 décidait que si les peuples que les armées de la République délivraient n'abrogeaient pas eux-mêmes l'ancien régime et toutes les institutions féodales, la France se donnait pour tâche de les détruire et d'imposer à ces peuples un gouvernement. « Ce n'est pas aux rois seulement que nous avons fait la guerre. Nous avons à combattre leurs complices, les castes privilégiées. Aux peuples qui voudraient conserver ces castes, il faudra dire : « Vous êtes nos ennemis », et alors les traiter comme tels ». Les peuples qui voudront la liberté et l'égalité seront admis à se donner à la France. Leur désir suffira pour rendre l'annexion légitime. Mais la Convention n'entend pas annexer les populations hostiles aux idées révolutionnaires. Personne ne peut être admis à voter s'il ne prête serment à la liberté et à l'égalité et s'il ne renonce pas par écrit à tous les privilèges et prérogatives dont il pourra être pourvu. *L'idéologie révolutionnaire évolue vers la dictature* : on refuse le droit de suffrage à tous ceux dont les idées s'écartent du dogme révolutionnaire. Cette idée fut mise en pratique à l'occasion des plébiscites, plus ou moins fictifs, qui ont servi de prétexte à la réunion à la République, de nombreux territoires.

Mais au mois d'avril 1793, la France est menacée de nouveau. Le problème de la Défense Nationale se pose une fois de plus. Danton prend le pouvoir dans les mêmes conditions que dix mois avant.

5) « Nous touchons au moment où il faudra dégager la liberté, pour mieux la conserver, de tous ces enthousiasmes ».

Ce sont les paroles que Danton prononce le 13 avril dans l'enceinte de la Convention. « Dans un mouvement d'énergie

vous avez rendu un décret qui porte que nous donnerons protection aux peuples qui voudraient résister à l'oppression des tyrans. Mais ce décret singulièrement vague vous oblige à secourir quelques patriotes qui voudraient faire une révolution en Chine. Il faut avant tout songer à la conservation de notre corps politique et fonder la grandeur française. Que la République s'affermisse et la France, par ses lumières et son énergie, fera attraction sur tous les peuples... Décrétons que nous ne nous immiscerons plus dans ce qui se passe chez nos voisins ». *Le décret du 13 avril 1793 est l'abandon de la guerre de conquête*, justifiée apparemment par la croisade républicaine.

Parallèlement, on insiste sur l'idée et la politique des frontières naturelles. On la trouve exprimée très fréquemment dans des brochures, dans des discours prononcés à la Convention. Le 31 janvier 1793, Danton précise les limites naturelles que la France doit acquérir : l'Atlantique, les Pyrénées, la Méditerranée, les Alpes, le Rhin, la Mer du Nord et la Manche. Le 14 février, *Carnot* présente un rapport à propos des vœux de la population de Monaco et des communes limitrophes. Il conclut à la réunion à la France de ces territoires : « Les limites anciennes et naturelles de la France sont : le Rhin, les Alpes, les Pyrénées et les mers. Les parties qui ont été démembrées ne l'ont été que par usurpation ; il n'y aurait aucune injustice à les reprendre, il n'y aurait aucune ambition à reconnaître pour frères ceux qui le furent jadis, à rétablir les liens qui ne furent brisés que par l'ambition » (1).

Danton eut, une fois de plus, une sage diplomatie. Mais le 10 juillet, au renouvellement du Comité de Salut Public, Danton et ses amis seront écartés et remplacés par la faction de Robespierre qui entraina lui-même, enfin, pour en prendre possession, le 27 juillet 1793.

6) Après avoir prêché aussi bien à la Convention que dans les clubs la croisade contre les rois, Robespierre affiche, le 24 avril 1793, LE PROGRAMME DE LA « RÉPUBLIQUE UNIVERSELLE », dont tous les citoyens, en tous pays, doivent s'unir contre les aristocrates et les tyrans. Dès le mois de septembre, le Comité de Salut Public décrète LA GUERRE DE CONQUÊTE et l'organise

(1) Voir la Deuxième Section du présent chapitre.

sur toutes les frontières de la République. « Les voiles sont brutalement déchirés et la lutte de la Révolution n'a plus rien d'une croisade ni d'une œuvre de propagande » (1). Jean Bon Saint-André et Carnot donnent l'ordre aux généraux républicains de « renoncer à toute idée philosophique, adoptée dans la vue de faire sentir aux nations étrangères le prix et les avantages de la liberté. Ils doivent pratiquer la représaille : et la loi nouvelle est d'exercer à l'égard des individus ou des pays subjugués par les armées françaises, les droits ordinaires de la guerre ; c'est-à-dire de désarmer les habitants en leur prenant des otages, de les frapper de contributions en nature et en numéraire, proportionnées à leur richesse, de confisquer leurs trésors d'Eglise ou d'Etat, d'enrichir en un mot la République après avoir nourri les armées à leurs dépens ». Le citoyen Baudot fait approuver à la Convention ce système et lui en montre les avantages : « *Nous faisons la guerre comme aux beaux temps de Rome. Vaincre l'ennemi et vivre à ses dépens, c'est le vaincre deux fois* » (12 mars 1794). Néanmoins, des principes élevés animent toujours les gestes des révolutionnaires : « Ce serait sans doute se tromper gravement que d'attribuer à la Nation tout entière et aux armées les mobiles qui déterminèrent les organisateurs de la conquête et de ces expéditions militaires. Tous les témoins sont d'accord pour définir par un idéal plus élevé, où le patriotisme se confondait avec une noble ambition, l'élan des armées républicaines et de leurs chefs en 1793-1794. Et de même, les Français étaient alors séduits par la gloire et par l'ivresse, plutôt que par les profits matériels de la conquête » (2). La preuve en est fournie par le projet de *Déclaration du Droit des Gens* de l'Abbé Grégoire, qui date de la même période.

Le 28 octobre 1792, la Convention avait pris un décret par lequel elle chargeait son comité diplomatique de formuler les principes dont la République s'inspirerait dans ses négociations avec les autres peuples et de rédiger une déclaration qui devait être, sur le plan international et pour les Etats, ce que la Déclaration des Droits de l'homme était aux citoyens. On ne donna pas suite à ce décret.

Le 18 juin 1793, l'abbé Grégoire demanda à la Convention

(1) Bourgeois, Manuel, t. II, page 114.

(2) Bourgeois, Manuel, t. II, page 116.

d'exécuter le décret de 1792 et de rédiger une Déclaration du Droit des Gens. Il y revient à *la séance du 23 avril 1795, lorsqu'il donna lecture d'un projet de Déclaration*. La Convention décrète d'abord l'impression du discours et du projet de l'abbé Grégoire; puis, le lendemain, elle revient sur son vote : le Comité de Salut public avait objecté que le vote de cette Déclaration pouvait avoir des inconvénients dans les circonstances de ce moment-là (1). Néanmoins, ce Projet présente un grand intérêt doctrinaire et montre qu'à un moment où la guerre de conquête était déclanchée, les idées philosophiques généreuses préoccupaient toujours l'esprit de certains révolutionnaires, et qu'ils voulaient faire triompher ces idées à un moment où elles étaient, en réalité, reléguées par la majorité. Ce qui nous fait penser, avec A. Sorel, que « les peuples interprètent les principes abstraits avec leurs passions et appliquent les idées universelles d'après leurs traditions nationales ».

Voici, formulé en 21 points, le code international qui devait régler — d'après l'abbé Grégoire — le sort et les rapports des Etats : 1) les peuples sont entre eux dans l'état de nature; ils ont pour lien la morale universelle ; 2) les peuples sont respectivement indépendants et souverains, quel que soit le nombre d'individus qui les composent et l'étendue du territoire qu'ils occupent. Cette souveraineté est inaliénable ; 3) un peuple doit agir à l'égard des autres comme il désire qu'on agisse à son égard ; ce qu'un homme doit à un homme, un peuple le doit aux autres ; 4) Les peuples doivent, en paix, se faire le plus de bien et, en guerre, le moins de mal possible ; 5) L'intérêt particulier d'un peuple est subordonné à l'intérêt général de la famille humaine ; 6) Chaque peuple a le droit d'organiser et de changer les formes de son gouvernement ; 7) Un peuple n'a pas le droit de s'immiscer dans le gouvernement des autres ; 8) Il n'y a de gouvernement conforme aux droits des peuples que ceux qui sont fondés sur l'égalité et la liberté ; 9) Ce qui est d'un usage inépuisable ou innocent, comme la mer, appartient à tous, et ne peut être la propriété d'aucun peuple ; 10) Chaque peuple est maître de son territoire ; 11) La possession immémoriale établit le droit de prescription entre les peuples ; 12) Un peuple a le droit de refuser l'entrée de son territoire et de renvoyer les étrangers, quand sa sûreté l'exige ; 13) Les

(1) Voir *Moniteur*, N^{os} 217 et 218.

étrangers sont soumis aux lois du pays et punissables par elles; 14) Le bannissement pour crime est une violation indirecte du territoire étranger; 15) Les entreprises contre la liberté d'un peuple sont un attentat contre tous les autres; 16) Les ligueurs qui ont pour objet une guerre offensive, les traités ou alliances qui peuvent nuire à l'intérêt d'un peuple sont un attentat contre la famille humaine; 17) Un peuple peut entreprendre la guerre pour défendre sa souveraineté, sa liberté, sa propriété; 18) Les peuples qui sont en guerre doivent laisser un libre cours aux négociations propres à amener la paix; 19) Les agents publics que les peuples s'envoient sont indépendants des lois du pays où ils sont envoyés, dans tout ce qui concerne l'objet de leur mission; 20) Il n'y a pas de préséance entre les agents publics des Nations; 21) Les traités entre les peuples sont sacrés et inviolables.

Les principes de la Déclaration de l'Abbé Grégoire étaient conformes, en tout, à l'idéologie de 1789. Hélas! la réalité était, en 1793-1795, toute autre.

Robespierre avait édicté, qu'en principe, il ne devait plus y avoir de négociations diplomatiques pendant la durée de la guerre. Il recourut à un autre moyen: il fixa par un traité (16 septembre 1793) les « bases provisoires diplomatiques ». A savoir: pendant la durée de la guerre, la République n'aura de relations suivies qu'avec les Etats-Unis d'Amérique et les Cantons Suisses; partout ailleurs que dans ces confédérations républicaines, elle n'emploiera que des agents secrets, des secrétaires de légation et des chargés d'affaires « l'arrêté du 16 septembre était un aveu emphatique d'impuissance » (1).

EN 1795, LA QUESTION DE LA LÉGITIMITÉ DES ANNEXIONS SE POSE DE NOUVEAU

La France est sur le point de conclure la paix qui doit décider de la frontière du Rhin. La Convention a des doutes sur les sentiments de certaines des populations qu'elle se propose d'incorporer dans les frontières de la République. Il s'agissait de préciser les limites naturelles de la France vers la Bel-

(1) A. Sorel « L'Europe et la Révolution », t. III, page 524.

gique et la rive gauche du Rhin. En 1792, la même question s'était posée quant à la Savoie : le principe des nationalités et l'idée de nature justifiaient et plaidaient pour la politique d'annexion et des frontières naturelles. *En 1795, on fait passer la nature avant le vœu des populations.* Dans son rapport du 3 mars, Cambacérès disait : « C'est dans ces pays, aujourd'hui soumis à nos armées (Belgique et rive gauche du Rhin) qu'un grand nombre de fleuves, après avoir arrosé nos départements, prennent leur cours vers la mer et nous invitent à leur confier la production de notre sol et de nos industries. Vous examinerez si les conseils de la nature et l'expérience des siècles ne demandent point que vous traciez d'une main sûre les limites naturelles de la République française, et si l'exécution de ce grand dessein ne doit pas être la base véritable et la garantie de la paix universelle ». Cambacérès suggère une solution — très prudemment — sans proposer en termes formels une attitude précise. Mais *Dubois-Grancé* répond affirmativement à la question posée par le rapport de Cambacérès en déposant un projet de décret en ce sens : « Les puissances de la coalition revendiqueraient-elles des territoires situés sur la rive gauche du Rhin ? Il n'est pas possible de leur donner satisfaction ; la nature, le vœu des peuples et l'intérêt de la République exigent que ce pays reste à jamais conquis à la liberté ». Le Projet fut adopté par la Convention (Décret du 3 mars).

Le 30 septembre, Berlier présente un rapport au nom du Comité de Salut Public. A la différence du rapport de Cambacérès, *le rapport Berlier fait valoir la raison d'Etat et le droit de conquête, aux dépens même des vœux des populations* : « Il n'est personne parmi nous qui ne tienne invariablement à cette grande vérité, souvent proclamée à cette tribune et toujours couverte de l'approbation la plus générale, que l'affermissement de la République française, le repos et les intérêts de l'Europe sont attachés au reculement de notre territoire jusqu'au Rhin et vous avez senti que pour l'indemniser des maux et des dépenses de la plus injuste des guerres, ainsi que pour se mettre en état d'en prévenir une nouvelle par des moyens de défense nouveaux, la République française pouvait et devait, soit rétablir à titre de conquête, soit acquérir par des traités, les pays qui seraient à sa convenance *sans en consulter les habitants* ».

*
**

Ces idées continueront à diriger la diplomatie révolutionnaire jusqu'à la fin, sous le Directoire aussi bien que sous le Consulat ; à partir de 1795, la diplomatie de la Révolution sera plutôt sous l'influence des traditions nationales, pour ne pas dire monarchiques ; elle se guidera d'après la raison d'Etat, sacrifiera au désir de la conquête, succombera parfois sous la pression des ambitions et des passions ; elle ne sera plus dirigée par une idéologie philosophique et politique puisant ses origines dans les dogmes révolutionnaires de 1789.

DEUXIÈME SECTION

Les défaillances dans la réalisation de l'idéologie de 1789

Le nouveau code international invoqué par la diplomatie de la Révolution. — Les influences des traditions monarchiques. — Les intrigues. — La propagande. — La diplomatie de Mirabeau, Danton, Robespierre et des généraux.

On peut avancer que, d'une manière générale, le dessein et les conceptions initiales de la Révolution ont été dénaturées et faussées, aussi bien par les révolutionnaires eux-mêmes et par les circonstances imprévues, que par les traditions de l'Ancienne France, traditions qui ne cessèrent presque jamais d'exercer une forte influence sur la Révolution, sur sa politique étrangère spécialement.

Voyons ce que sont devenus, au cours des années qui scellèrent le XVIII^e siècle, les rêves généreux des hommes de 1789 et leurs nouvelles conceptions sur le sort futur de l'Europe.

Les révolutionnaires de la première heure s'imaginaient que l'Europe serait immobilisée devant le spectacle offert par la Révolution française. Mais un an ne s'était pas écoulé depuis le premier 14 juillet, qu'ils furent mis en demeure d'examiner et de résoudre le problème des rapports de la France avec les

Etats européens. La Révolution devait avoir sa politique extérieure.

Deux mois après le triomphe des bonnets phrygiens, la Belgique avait, elle aussi, sa petite révolution. Mais cette révolution n'était ni une conséquence, ni une imitation des événements de Paris. C'était une révolution des « statistes », dirigée contre l'autorité impériale. Son but était de donner aux Etats provinciaux une plus grande autorité. Mais quoique les meneurs se fussent alliés aux libéraux belges, une minorité dont les idées se rapprochaient de celles qui prévalaient en France, les révolutionnaires belges ne faisaient, en somme, que lutter pour l'indépendance d'une Belgique qu'ils entendaient gouverner selon des principes aristocratiques : les privilèges de cette classe devaient être maintenus. Les révolutionnaires n'avaient donc aucun motif pour prendre parti pour eux. Desmoulins et La Fayette ne réussirent guère à les convaincre d'intervenir en Belgique. L'Assemblée écouta les sages propos de Mirabeau. Le grand tribun était doué d'un grand sens des nécessités politiques. Il se rendait compte que pour intervenir en Belgique il fallait compter avec une affaire européenne, avec l'Angleterre, la Hollande et la Prusse. L'Assemblée ne reconnut pas la République belge et refusa de recevoir ses délégués.

C'était exprimer à l'Europe son désir de paix et sa résolution de ne pas intervenir au dehors.

De son côté, l'Europe — habituée depuis des siècles à ne pas guider sa diplomatie d'après des raisons de sentiment — n'éprouvait vis-à-vis de la France, ni hostilité agressive, ni bienveillance. Elle était à ce moment là, indifférente. L'Empire — menacé à l'intérieur par ses sujets rebelles — trouvait la neutralité des Français précieuse. L'Angleterre était également contente car elle préférait avoir pour voisin un roi constitutionnel qu'un monarque absolu, puissant et agressif. Mais, du point de vue de la politique générale, la Prusse et la Russie voyaient autrement les choses : pour la première une guerre sur le Rhin laissait le champ libre en Pologne; pour la seconde, les querelles des Allemands et des Français, voire des Anglais, lui livraient l'Orient. C'est pourquoi, le roi de Prusse travaillait à Paris les révolutionnaires contre l'Autriche, et Catherine II dressait à Vienne les Impériaux contre la France.

En face de ces circonstances, Mirabeau pensait que « par la

seule force de la paix et une bonne constitution, nous aurions bientôt une invincible influence sur les gouvernements de l'Europe ». C'est pourquoi, *la Révolution se chargea, non seulement de proclamer sa neutralité, mais aussi d'imposer la paix à ceux qui n'en voulaient pas*. L'occasion se présenta en 1790. Les Anglais prétendaient enlever aux Espagnols — contre tout droit — la *baie de Nootka* en Californie. Fidèles au Pacte de Famille, Louis XV et son gouvernement ordonnaient aux escadres françaises d'armer et invitaient l'Assemblée à ratifier ces mesures. Mais la Constituante, au lieu d'examiner les circonstances extérieures et l'intérêt de la Nation française même, se livra à la discussion des principes et du droit. Elle refusa le droit de guerre à la Royauté et fit cesser l'armement contre l'Angleterre. Car elle avait foi dans la force irrésistible du droit ; d'autre part, elle supposait les nations maîtresses de leur destinée. Et parmi elles, la nation anglaise, dont les philosophes français avaient tant vanté les vertus. *On oppose alors à la politique envahissante des despotes éclairés et à celle de l'Angleterre, conduite essentiellement par les intérêts immédiats du pays, l'idéologie et les déclarations généreuses de l'abbé de Saint-Pierre et de Volney. C'était un genre de code international que la Révolution était seule à concevoir, à formuler et surtout à respecter*. Mirabeau eut une fois de plus le mérite de réaliser la véritable situation de la France « La paix perpétuelle est un rêve dangereux, s'il entraîne la France à désarmer devant une Europe en armes... Voyez les peuples libres, c'est par des guerres plus ambitieuses, plus barbares qu'ils se sont toujours distingués. Croyez-vous que des mouvements passionnés, si jamais vous délibérez ici de la guerre, ne vous porteront jamais à des guerres désastreuses ? »

En prononçant ces paroles, *Mirabeau* se montre à nous en véritable homme d'Etat qui voyait plus loin que ses contemporains « *il indiquait d'un mot le rôle funeste du sentiment dans la politique révolutionnaire, depuis le premier accès de générosité, jusqu'à l'emportement final de la conquête, et le rapprochement presque fatal que les passions populaires devaient créer entre ces deux termes opposés* » (1).

Ce qui ne tardera pas d'arriver : DEUX AFFAIRES D'ESSENCE

(1) Bourgeois « Manuel de politique étrangère », t. II. p. 29.

DIPLOMATIQUE, MAIS QUE LES RÉVOLUTIONNAIRES TÂCHÈRENT DE SOLUTIONNER À LEUR MANIÈRE, ET SELON LE DROIT NOUVEAU QU'ILS ÉTAIENT SEULS À RECONNAÎTRE, MONTRENT LA VOIE SUR LAQUELLE LES FRANÇAIS S'ÉTAIENT ENGAGÉS, VERS « L'EMPORTEMENT FINAL DE LA CONQUÊTE ».

La première de ces affaires fut celle des « *Princes possessionnés en Alsace* ». L'Alsace était un pays qui n'avait aucune unité politique. Sous Louis XIV, la France avait fait accepter la souveraineté du Roi par les dix villes impériales et aussi par la plupart des seigneuries alsaciennes, sauf pourtant des terres qui appartenaient à des princes d'Empire, donc étrangers à l'Alsace (les ducs de Wurtemberg et des Deux-Ponts ; le landgrave de Hesse-Cassel ; le margrave de Baden ; des seigneurs ecclésiastiques, comme les archevêques de Cologne et de Trêves, etc...). Ce sont ceux-ci que l'on appelait les princes possessionnés en Alsace. Au cours du XVIII^e siècle, ces princes allemands abandonnèrent au roi de France la souveraineté, donc la position juridique à laquelle ils pouvaient prétendre d'après le texte même des traités de Westphalie (traité de Münster). Seulement, il y eut la nuit du 4 août 1789 : la suppression des droits fédéraux. C'était marcher contre le traité signalé. L'ambassadeur prussien Goertz fit le tour des Cours des princes possessionnés et leur suggéra la thèse suivante : La France n'avait pas respecté la paix de Westphalie ; donc cette paix n'existait plus et l'Allemagne était en droit de reprendre l'Alsace. Le conflit change de forme : ce n'est plus un conflit pour les droits de ces princes, mais une entreprise de rendre l'Alsace à l'Empire.

La Constituante se montre d'abord prudente : elle se rendait compte que la situation des princes possessionnés était une exception que la diplomatie avait créée et que seule la diplomatie pouvait faire disparaître. Elle saisit de la question deux de ses comités, le comité diplomatique et le comité féodal. Les deux comités, d'accord avec le ministre Montmorin, décidèrent qu'il existait une catégorie de droits féodaux qui — en vertu des engagements internationaux — ne pouvaient pas être supprimés de plein droit, mais qui pouvaient être rachetés. On offrit donc aux intéressés une indemnité. Les princes, soutenus par la Prusse, refusèrent (Mai 1790).

Lorsque le comité diplomatique se réunit à nouveau, Mirabeau d'accord avec Montmorin, proposa d'offrir, non une in-

demnité, mais le rachat en bloc de toutes leurs possessions et de tous leurs droits. C'était là un marché qui n'avait rien à voir avec les traités de Westphalie et qu'un prince souverain pouvait accepter. La proposition des comités vint à l'Assemblée le 28 octobre 1790, où elle fut soutenue par un rapport de Merlin de Douai. Celui-ci, pour emporter le vote, enveloppa la concession qui était faite aux princes possessionnés, de la déclaration que nous avons examinée au cours de la première section de ce chapitre, et qui invoquait un droit nouveau en opposition avec celui qui avait inspiré le texte des traités de Westphalie. Les princes refusèrent ; le conflit resta donc ouvert.

Les passions populaires, en 1791, vinrent bouleverser davantage l'œuvre de la diplomatie. Elles se manifestèrent d'abord dans une deuxième affaire, *l'affaire d'Avignon*. Il existait en France, à cette époque, des possessions pontificales : Avignon et le Comtat Venaissin. Mais alors que les habitants d'Avignon étaient français, de sympathie et de tendance démocratique, les habitants du Comtat étaient sujets loyaux du Pape et de tendance aristocratique. Les Avignonnais se révoltèrent et votèrent la réunion d'Avignon à la France (11 juillet 1790).

La Constituante envisagea ces circonstances d'abord avec sang froid. Elle ne pouvait pas écarter les Avignonnais comme elle avait fait des Belges. Leur Révolution était bien la fille de la Révolution française. D'autre part, elle ne voulait donner à la propagande révolutionnaire, vers laquelle elle était entraînée, un caractère de provocation. La Constituante subordonna l'adoption des Avignonnais à une entente préalable avec le Pape. Mais lorsqu'au mois de Novembre, Avignon réclame une fois encore son annexion à la France, les Constituants n'osèrent plus résister à la pression des passions populaires. Et lorsque, à la fin de 1790, la discussion s'engagea une seconde fois à la Constituante, *la pression des masses, les ambitions personnelles, « l'emportement », firent valoir des arguments nouveaux*. Pétion, Barnave et Robespierre les formulèrent dans leurs déclarations (18 novembre 1790) (1). Dans l'Assemblée qui allait se dissoudre, le parti de la guerre commençait à l'emporter sur le parti de la paix. Des hommes nouveaux se préparaient à remplacer les Constituants ; ils léguèrent à la France une politique

(1) Voir la Première Section du chapitre.

de propagande et d'annexion. Mais sur l'intervention de Mirabeau, la Constituante ne donna pas libre cours à cet élan de conquête ; ce sera le rôle de la Législative de 1791. Le 20 novembre 1790, Mirabeau fit entendre une dernière fois à la Constituante des paroles de véritable homme d'Etat : il parla, non du droit des hommes, ni des précédents historiques, mais de l'utilité présente, du danger que présentait l'annexion, non motivée par des arguments diplomatiques, d'Avignon, ainsi que de la nécessité de l'occuper pour y maintenir la paix publique. Il réussit à imposer la solution diplomatique. A côté de lui, Tronchet disait aux partisans de la guerre : « Suffit-il que le peuple d'une province se soulève pour légitimer sa réunion à un Etat étranger ? » *Et alors, la diplomatie de la Révolution employa les mêmes procédés que ceux que nous avons vu avoir été employés par la diplomatie du « tyran » Louis XIV : on fit appel aux légistes.* Ce furent en effet, des avocats et des magistrats, Barnave, avocat à Grenoble, Goupils de Préfeln, juge d'Alençon, Barère, conseiller de Bigorre, qui trouvèrent les arguments de droit et décidèrent finalement de l'Affaire. Ils fouillèrent les diverses archives aussi bien que les légistes de Louis XIV et trouvèrent certaines pièces à conviction ; entre autres, un vieil arrêt du Parlement d'Aix qui paraissait conserver les droits de la France sur Avignon. Mais ils invoquèrent surtout les traditions nationales (1). Voici comment, le maître Emile Bourgeois, caractérise l'attitude diplomatique de la Révolution à la fin de l'année 1790, pendant que la Constituante tenait ses dernières séances : « Ce fut un moment grave dans notre histoire que celui où, même dans cette petite affaire, les Français changèrent le droit public de l'Europe au nom de la Révolution. Des passions contenues jusqu'alors s'éveillèrent en eux, le sentiment d'une mission libératrice en Europe, de la puissance invincible de leur doctrine, l'espérance et l'orgueil de faire la France, grâce à elle, plus compacte et plus forte. Elles réveillèrent aussitôt et servirent à excuser des ambitions moins désintéressées, qui dorment toujours au cœur de grandes nations, la passion et la fièvre de la conquête, préparée et servie par la raison d'Etat... ses vœux n'étaient pas pour une seconde révolution à l'intérieur mais pour une révolution européenne qui lui paraissait une conséquence de ses premiers succès, une garan-

(1) Voir déclaration de Barrère (1^{re} section du présent chapitre).

tie de sa victoire et de sa liberté. Après l'ivresse des premiers triomphes sur la royauté et la féodalité, une fièvre nouvelle s'empara des Français, fièvre d'apôtres, fanatisme de nouveaux convertis, qui veulent prouver à l'humanité les bienfaits de la foi dont ils jouissent désormais. La croisade n'est-elle pas un devoir pour les religions triomphantes ? » (1).

LE DÉSIR DE LA PROPAGANDE, SINON CELUI DES ANNEXIONS, ÉTAIT NÉ. Les élections à l'Assemblée Législative se firent au mois d'août 1791. Elles furent favorables au parti de la guerre. Dès le premier jour, les Girondins se précipitèrent au comité diplomatique. Brissot, le chef du parti de la guerre, en fut le président. L'attitude de la Révolution fut cristallisée dans la sommation aux princes allemands, faite par Koch, au nom du comité diplomatique (22 novembre) et dans le programme formulé par Isnard dans son discours du 29 novembre (2).

La guerre de 1792 et ensuite celles menées par le Directoire et ses généraux, finalement les guerres de Bonaparte, Premier Consul ou Empereur, diffusèrent les idées françaises, aidèrent à la propagande tant désirée par les révolutionnaires.

Mais ce qui frappe le plus, en considérant la première guerre de la Révolution, est le fait, qu'à ses origines, elle présente une analogie avec les débuts des guerres déclarées par les « tyrans » au cours du XVIII^e siècle. Elle était désirée par l'Autriche ; au mois de janvier et surtout le 16 février, la chancellerie autrichienne avait adressé à Paris des notes menaçantes ; Kaunitz disait le 3 mars « il faut préférer que la France nous attaque pour mettre le bon droit de notre côté. Il faut la mettre dans la nécessité de nous faire la guerre ». Mais elle a été également voulue du côté français. Et non pour le bien du royaume, malgré l'invocation aux traditions d'Henri IV et Richelieu. La Paix était pour la France une nécessité. Mais malgré les belles déclarations de 1789, 1790, et même 1791, ce sont encore, comme au milieu du XVIII^e siècle, les intérêts des différents partis qui poussent la France à la guerre. Il existait, en 1792, des « secrets » comme au temps de Louis XV. Le « secret des Brissotins » voulait pousser la guerre pour démasquer le Roi et les émigrés : le « secret » de Narbonne pour évincer les Brissotins, le « secret » de la reine et du roi pour se débarrasser de la Révolution.

(1) Bourgeois « Manuel », t. II, pages 36 et 38.

(2) Voir la Première Section de ce chapitre.

Au printemps de 1792, les Girondins prirent l'offensive. *Pour entraîner la nation tout entière, ils ne s'adressent pas seulement à l'idéologie révolutionnaire que nous venons d'exposer, mais aux souvenirs des guerres menées contre l'Autriche par ceux-là même qu'ils appelaient « nos tyrans ».* Les révolutionnaires se détournaient peu à peu des principes qui avaient été consacrés par la Révolution de 1789 et qui avaient fait sa force.

LE 18 ET LE 20 AOUT, LE CONSEIL DU ROI ET L'ASSEMBLÉE DÉCLARAIENT LA GUERRE A L'AUTRICHE ET A L'EMPIRE.

Ce fut l'invasion du territoire par les troupes prusso-autrichiennes. C'est alors que les révolutionnaires comprirent la nécessité de se défaire — provisoirement au moins — des idées qu'ils avaient forgées et qu'ils s'étaient imposées comme règle dans leurs rapports avec l'Europe. L'instinct leur suggéra une règle meilleure, conforme aux ambiances politiques du milieu dans lequel ils vivaient : l'intérêt présent de la Patrie. Malgré Valmy, ils se trouvaient seuls en face de l'Europe. Il fallait, tout au moins limiter le champ de bataille sur les frontières les plus menacées ; il fallait contenir l'Angleterre pour pouvoir affronter l'Allemagne. Et alors DANTON, l'homme de la Terreur, le maître de la Convention, et à ses côtés Lebrun, le ministre des Affaires Etrangères, envoyèrent à Londres le citoyen Talleyrand. Il devait promettre, entre autres, que la France ne fera plus de propagande révolutionnaire en Hollande. Talleyrand réussit dans sa mission : en attendant, l'Angleterre resta neutre.

Mais la Révolution et sa diplomatie se laissèrent griser par leurs victoires. En outre, des Allemands, tels le professeur Dorsch, les publicistes Schneider et Cotta, les Niçois, les Belges, adressaient d'incessants appels à la Convention, l'invitant à une guerre de croisade révolutionnaire. *La Convention était hésitante; pourtant les décisions diplomatiques se précipitèrent car le peuple et les armées furent entraînés par les chefs militaires.* Ils imposèrent à la France une guerre de conquête qui ne devait servir que leurs propres ambitions et intérêts. Nous verrons plus loin quelle influence décisive exerça l'armée sur la diplomatie du Directoire et du Consulat. Mais les généraux s'imposèrent à la Révolution, non seulement à sa fin, mais aussi au commencement.

Ainsi, Custine commençait sans ordre, en septembre 1791, la croisade révolutionnaire sur le Rhin. Anselme s'essayait au

même rôle dans le Midi. Il nourrissait l'espoir de passer bientôt les Alpes, et d'occuper l'Italie. Enfin, Dumouriez conduit la guerre aux Pays-Bas. Seulement, son entreprise n'est pas pareille à celle de Custine et Anselme : Dumouriez fait approuver son plan par Paris. Il négocie avec les Prussiens, dans l'espoir de les associer à son entreprise en Flandre. Il traite, au nom de la France, d'accord avec le ministre des Affaires étrangères, Lebrun; mais il néglige ses véritables devoirs, épargne l'armée prussienne et, parlant le langage de la tradition, entraîne la France vers la propagande révolutionnaire. Jemmapes consacre ses projets. La Convention applaudit : Vergniaud proclame la guerre de propagande et l'Assemblée, sur la proposition de Ruhl, la décrète (1). La conséquence immédiate fut l'annexion de la Savoie (27 novembre 1792).

La guerre de 1792 avait été menée sous le signe de la défense nationale. Celle de 1793 sera une GUERRE DE PROPAGANDE ET DE CONQUÊTE. Valmy et Jemmapes la rendirent possible. Mais « pas plus que la précédente, cette seconde guerre de la Révolution n'était un effet de ses doctrines propres, ni un plan formé par des hommes d'Etat. Mais elle mit plus que jamais la France dans la direction des conquêtes, suivant l'expression de Metternich, la République à la merci des généraux et plus tard des armées (2).

Brissot et Dumouriez prêchaient « le soulèvement du globe ». *Heureusement pour la France, Danton, Barère et Lebrun s'avèrent de vrais « politiques » ; ils ne pouvaient pas arrêter l'élan des armées républicaines, ni modérer la croisade révolutionnaire. Faute de mieux, ils en réduisaient l'objet immédiat à l'acquisition des avantages immédiatement réalisables : l'annexion des Pays-Bas.*

Un mois après qu'on eût déclaré que la France protégera seulement les peuples qui voulaient s'affranchir — on leur en laissait donc l'initiative — la Convention annonçait sa décision d'entreprendre à son propre compte « l'affranchissement des peuples ». Mais l'« affranchissement » à une condition : les peuples délivrés devaient accepter la dictature révolutionnaire (sous une forme masquée, dans le décret du 15 décembre 1792). Ce fut d'abord le sort de la Belgique. Des commissaires y im-

(1) Voir Première Section du chapitre.

(2) Bourgeois (E.) « Manuel », t. II, page 83.

posaient les lois de la Révolution et y introduisaient les contributions et les assignats.

Pour faire accepter au peuple sa « très subtile » diplomatie, Danton associa les Français à la croisade contre les rois. Le jugement et l'exécution de Louis XVI contribua à donner à la guerre de propagande et de conquête, l'apparence d'une guerre de la Révolution aux « tyrans » : l'opinion publique se constituait, aussi bien en France qu'à l'étranger ; elle obligeait les révolutionnaires à des explications autrefois inutiles.

Mais les peuples de l'Europe commençaient déjà à faire cause commune avec leurs rois : leur indépendance leur paraissait plus menacée que servie. La lutte que la France va livrer sur le Rhin d'abord, ensuite au-delà de ce nouveau Rubicon, sera une lutte menée aussi bien contre les rois que contre les peuples.

Cependant, au lendemain de la mort de Louis XVI, la Révolution ne réclamait pour la République d'autre étendue que les frontières naturelles de la France : le Rhin, les Alpes et les Pyrénées.

Le 1^{er} janvier, la Convention institue le « Comité de défense générale ». Dumouriez, l'homme qui avait entraîné la France vers la conquête, démasque son jeu : il négocie avec les Autrichiens un complot contre la Convention. Malgré les apparences, il était resté un homme d'Ancien Régime : « Avec une armée aussi formidable j'entrerais dans la Belgique, je la délivrerais de ses nouveaux tyrans, j'attaquerais les Autrichiens pour pouvoir ensuite entrer en France et y rétablir un roi et une loi », écrivait-il dans des Mémoires. En même temps, la guerre civile éclatait en France. La commune menaçait l'Assemblée, la Vendée se révoltait. Au sein de la Convention, Girondins et Jacobins se disputaient le pouvoir (mars 1793). Pour enrayer le mal, le Comité de défense générale devient le Comité de Salut Public (6 avril).

Pendant ce temps, la première coalition s'était formée contre la France (Angleterre, Autriche, Hollande, Espagne, Naples, Sardaigne).

A la tête du Comité de Salut Public, Danton essaye de mener une politique sage : la sûreté des frontières et la paix avec l'Europe lui paraissaient plus nécessaires que la croisade révolutionnaire. « Nous touchons au moment où il faudra dégager

la liberté pour mieux la conserver, de tous ces enthousiasmes. » *La Convention renonce à la guerre de propagande (Décret du 13 avril 1793)*. Mais ces appels à la modération n'étaient pas, comme nous l'avons déjà montré, les signes d'une faiblesse (1). La diplomatie de Danton et celle du premier Comité de Salut Public devient une arme de défense. La diplomatie de la Révolution se trouvait ramenée en arrière, au temps où la Constituante — répondant à l'appel de Mirabeau — répudiait la propagande et les conquêtes. On peut même avancer qu'elle faisait retour aux principes qui avaient conduit la Diplomatie française du temps de l'Ancien Régime, surtout du temps de Richelieu : Danton considère l'Autriche comme l'ennemi le plus redoutable ; il met en mouvement contre l'Autriche le système classique des alliances du Nord et de l'Orient : on invite les Turcs à s'armer contre l'Empire, on arrête avec la Suède un projet d'alliance offensive et défensive pour empêcher l'Autriche de s'accroître en Allemagne, d'usurper la Bavière : « *il faut faire aux ennemis une dernière sorte de guerre, une guerre de négociations* ». Il déclare nettement que la France rentrera dans ses anciennes limites : *il pratique cette diplomatie — à côté de Lebrun — avec Herault de Sechelles, Poterat et Soult, intrigants ou théoriciens de l'ancienne diplomatie monarchique; enfin, la Convention donne tous pouvoirs au Comité de Salut Public, pour négocier secrètement, si cela est nécessaire* (1). Seulement, Danton comprenait mal Richelieu : l'Europe de 1793 n'était plus l'Europe du xvi^e et du xvii^e s. Danton néglige et ménage l'Angleterre et la Prusse. Or, pendant ce temps, un conseil de guerre se tenait à Anvers où assistaient tous les diplomates et les généraux de la coalition contre la France. De tous les assistants, les représentants de l'Autriche étaient les plus modérés. Et parmi toutes les puissances coalisées, seule l'Angleterre était déterminée à une lutte opiniâtre, acharnée. Lorsqu'enfin Danton s'en aperçut, il était trop tard. Excellente dans son principe, la diplomatie de Danton échoue : il avait commis la même faute que celle des Chauvelin et des

(1) Voir Première Section du chapitre.

(2) La Révolution, le Directoire spécialement, eut sa diplomatie secrète. Il est vrai que les menées et les négociations secrètes ne furent qu'épisodiques, qu'il n'existait pas une organisation diplomatique secrète. Voir Pingaud, Landrieux et Montgaillard, *op. cit.*, ainsi que Sorel « L'Europe et la Révolution », t. II, page 446 et t. III, pages 524, 532 et suivantes.

Belle Isle du milieu du XVIII^e s. (Guerre de la Succession d'Autriche).

LE 27 JUILLET 1793, ROBESPIERRE ENTRAÎT AU COMITÉ DE SALUT PUBLIC ET EN PRIT POSSESSION. « La guerre des négociations » est finie. Danton est écarté. Robespierre avait prêché sans cesse à la Convention et dans les clubs, la guerre républicaine, la croisade contre les rois, la guerre à outrance contre l'Europe. Il avait déjà proclamé le programme de la « *République Universelle* » (24 avril). L'attitude diplomatique de la France est arrêtée — chose probablement unique dans l'histoire — dans le texte du projet de l'Acte Constitutionnel : le peuple français ne fera pas la paix avec un ennemi qui occuperait son territoire. Mais les Vendéens deviennent de plus en plus menaçants, les ennemis envahissent le territoire de la République. Tandis que Robespierre et les Jacobins prêchaient la conquête de l'Europe et la République Universelle, l'émeute et les ennemis menaçaient de démembrer la France. Les contrecoups furent : la Terreur à l'intérieur, la proclamation de la guerre de conquête à l'extérieur, menée selon les mêmes principes que ceux de toutes les guerres des « tyrans » du XVIII^e s. La dictature et la diplomatie de Robespierre correspondent à une transformation décisive de l'esprit français et s'expliquent par elle (1). Quant aux dirigeants, l'intrigue — obscurcissant parfois leur patriotisme — forme leur politique ; leurs desseins sont servis par la mauvaise interprétation des traditions nationales et par l'amour des Français pour la conquête et la Gloire, qui se substitue peu à peu, à la fièvre de la propagande.

Cette fois, la France fut sauvée grâce à un concours heureux de circonstances : les coalisés, occupés en Orient à partager la Pologne, lui laissèrent, sans négociation aucune, une trêve inespérée et le répit nécessaire pour se réorganiser. Robespierre fut renversé et *les Thermidoriens firent la paix avec trois des cinq puissances qui combattaient la France depuis 1793 (Paix de Bâle, 10 avril 1795)*. La France retirait de cette paix trois avantages : la reconnaissance de la République par la Prusse, l'acceptation implicite par cette même puissance de l'occupation française de la rive gauche du Rhin, l'affaiblissement de la coalition contre la France.

(1) Voir la Première Section.

Mais dans l'esprit des négociateurs français, les traités de Bâle n'étaient que des arrangements provisoires qui ne constituaient en réalité, même pas des trêves. C'était plutôt des défis lancés à l'Europe, comme toutes les soi-disant paix conclues plus tard à Campo-Formio, Lunéville et Amiens. Toutes ces paix ne réussirent pas à établir un statut plus ou moins définitif de l'Europe. A ce point de vue, une véritable paix ne sera conclue qu'en 1815 à Vienne. Jusqu'à cette date, l'Europe sera le théâtre des luttes engagées entre deux idées-forces : la Révolution — la démocratie — et les monarchies, représentant le principe aristocratique. Ces deux idées constituaient de véritables règles d'existence pour la vie intérieure des peuples. Et comme nous l'avons déjà noté dans l'Avant-Propos de notre ouvrage, la vie intérieure des peuples domine, détermine même, les relations internationales et l'instrument de réalisation de ces relations, la Diplomatie. Il n'existait pas de terrain d'entente entre la Révolution — à tendance totalitaire, propagandiste — et la Monarchie, conservatrice. La lutte commencée à Valmy ne devait finir que par la défaite — provisoire il est vrai, mais semblant être définitive en 1815 — de la France. *Il nous semble bien que nous sommes, en 1937, autour d'un nouveau Valmy.* Mais n'anticipons pas et revenons à notre sujet.

Sous LE DIRECTOIRE, la diplomatie de la Révolution, hésitante en 1789, incertaine et déterminée par le conflit des partis ensuite, se fixe et prend la forme agressive et conquérante à laquelle la nation française s'attachera pour longtemps. Le parti Jacobin invoque sans cesse la tradition. Les directeurs, dans leur rivalité avec le Sénat et les Cinq-Cents, s'adresseront à la Nation, ils entraînent le peuple à la guerre. La guerre deviendra un trésor dans lequel on puisera les ressources nécessaires à une administration réduite aux expédients. A côté d'eux, Sieyès, appelé par ses admirateurs le « Newton d'une nouvelle ère politique » construit des plans de politique étrangère. Il désigne aux Français deux adversaires à vaincre : la Russie et l'Angleterre et, comme moyen d'y réussir, la reconstruction d'une Allemagne docile à la Révolution. C'était un programme aussi considérable que les projets de Napoléon. Il préparait à la France des combats sans trêve, mais il lui offrait en même temps des butins et la gloire. C'EST AINSI QUE

LE DIRECTOIRE PRÉPARA L'ASCENSION DES GÉNÉRAUX A LA CONDUITE DE L'ÉTAT.

Les guerres de la Révolution avaient donné naissance à une caste militaire. A. Sorel — dans ses cours faits à l'Ecole des Sciences Politiques — soulignait le fait que, pendant ces guerres, tout ce qui était noble comme sentiment, comme valeur humaine et intelligence s'était réfugié dans l'armée. Ces hommes cultivaient une mentalité à part, bien différente de celle des républicains qui conduisaient de Paris les destins de la France. Parmi eux se recruta une pléiade de généraux dont faisaient partie Kellermann, Hoche, Jourdan, Kléber, Marceau, Masséna, Moreau, etc... Ils ne voulaient pas se mêler de la politique et fraterniser avec les politiciens pour lesquels ils avaient un certain dédain. C'étaient des hommes qui ne voyaient les choses qu'à travers leur mentalité militaire et qui ne travaillaient que pour des motifs militaires ; ils se rendaient bien compte que la Révolution menée avec tant d'idéal par la Constituante, était descendue dans les marais de la corruption et de l'intrigue. Ils pensaient qu'elle ne pouvait être sauvée que par un homme de leur caste. Dumouriez avait déjà parcouru la moitié du chemin ; sa trahison les révoltait, mais son point de vue général les attirait toujours.

Les généraux ne tardèrent pas à conduire la France. Barras fera parvenir Bonaparte.

La direction des affaires diplomatiques échappe aux Jacobins, constitutionnellement responsables ; chaque grand général eut sa diplomatie. Bonaparte spécialement. Il arrivera bientôt à dominer aussi bien le Directoire que le Consulat. Tout en établissant les conquêtes de la France et son pouvoir personnel, Bonaparte parlera au nom des principes lancés par la Révolution. Il appellera les Italiens à la liberté, ses soldats à de nouvelles victoires et butins et surtout « de réveiller le peuple romain engourdi par plusieurs siècle d'esclavage, de changer la face de la plus belle partie de l'Europe ». Il continuera la propagande révolutionnaire, il l'organisera : des émissaires prépareront le terrain à l'armée.

Mais le XVIII^e s. se fermait sur une guerre qui n'était pas bien différente de celle sous le signe de laquelle il avait débuté.

Documents :

MÉMOIRES TIRÉS DES PAPIERS D'UN HOMME D'ÉTAT SUR LES CAUSES QUI ONT DÉTERMINÉ LA POLITIQUE DES CABINETS DANS LES GUERRES DE LA RÉVOLUTION. Michaud, 1838, 13 vol. — RÉIMPRESSION DE L'ANCIEN MONITEUR. — AULARD : « Les actes du comité de Salut Public et la correspondance des représentants en mission ». Collection des documents inédits, 1897. — BARTHÉLEMY : « Mémoires » pub. par J. de Dampierre. Paris, 1914. — BROWNING : « The despatches of Earl Gower ; Ambassador at Paris » (Juin 1790-Août 1792). Cambridge, 1885. — CHEPY (G.) : « Correspondance de Chauvelin avec le Ministère des Affaires Etrangères » (Mai 1793-Janvier 1794). Grenoble, 1894. — DUMOURIEZ : « Mémoires ». Paris, 1822. — KAULEK : « Inventaire des papiers de Barthelemy ». Publ. du Ministère des Affaires Etrangères, 1886-1898. — PASQUIER (Chancelier) : « Mémoires » (1789-1830). Plon, 1890-4. — SALAMON (l'Abbé de) : « Correspondance secrète de l'Abbé de Salamon, chargé des Affaires du Saint Siège pendant la Révolution, avec le Cardinal de Zelada » (1791-92). Paris, 1898. — TALLEYRAND : « Mémoires ». — TAUSSERAT-RADEL : « Papiers de Barthelemy, ambassadeur de France en Suisse » (1792). Pub. du Ministère des Affaires Etrangères, 1910.

Ouvrages :

AULARD : « La diplomatie du premier Comité de Salut Public ». *Revue de la Révolution Française*, 1890, t. XVIII et XIX. — ARNETH et GEFFROY : « Correspondance secrète entre Marie-Thérèse, Mercy Argentaui et Marie-Antoinette ». Paris, 1874. — BASDEVANT : « La Révolution française et le Droit de la guerre continentale ». Larose, 1901. — BOURGEOIS (E.) : « Manuel historique de politique étrangère », t. II. — BOURGOING : « Histoire diplomatique de l'Europe pendant la Révolution Française ». Paris, 1865. — BROGLIE (Duc de) : « Le Secret du Roi », t. II, ch. IX. Paris, 1879. — BULWER LYTTON : « Talleyrand ». Trad. Perrot. Paris, 1868. — CHEVALLEY (Mme L.) : « La déclaration du Droit des gens de l'abbé Grégoire » (1793-95). Thèse de Droit, Paris. — GRANDMAISON (Geoffroy de) : « L'Ambassade française en Espagne pendant la Révolution ». Plon, 1892. — DUPUIS (Ch.) : « Talleyrand ». — LAMARTINE (Alph. M.-L. Prat de) : « Histoire de la Révolution (Les Constituants) ». — « Les hommes de la Révolution : Mirabeau, Danton, Vergniaud ». Paris, Ed. de 1882. — « Histoire des Girondins ». Paris, 1847. — LARIVIÈRE (de) : « Catherine II et la Révolution française ». Le Soudier, 1895. — LEFEBVRE (Armand) : « Histoire des Cabinets de l'Europe pendant le Consulat et l'Empire ». — NUSSBAUM : « Commercial policy in the French Révolution ». Paris, 1923. — OLIVI : « Les quelques conséquences de la déclaration des Droits de l'homme dans le domaine du Droit des gens ». *Revue catholique des Institutions et du Droit*, 1889, t. I, pages 97-108. — PAGES (G.) : « Cours d'histoire diplomatique fait à l'Ecole des Sciences politiques ». — PALLAIN (G.) : « La mission de Talleyrand à Londres en 1792 ». Paris, 1889. — « Le Ministère de Talleyrand sous le Directoire ». Paris, 1891. — ROBINET : « Danton émigré ». Paris, 1887. — SOREL (A.) : « L'Europe et la Révolution ». — « Essais d'histoire et de critique ». — « Nouveaux essais d'histoire et de criti-

que ». — « La Paix de Bâle », *Revue historique*, décembre 1877. — SYBEL (de) : « Histoire de l'Europe pendant la Révolution française ». Alcan, 1869. — THIERS (A.) : « Histoire du Consulat et de l'Empire ». Paris, 1845. — VAN DYK : « Considérations sur l'histoire de la Révolution ». — WELSCHINGER : « La mission secrète de Mirabeau à Berlin » (1786-1787), 1890. — WILD (E.) : « Mirabeau's geheime diplomatische Sendung nach Berlin ». Heidelberg, 1901.

Sur les négociations secrètes :

MONTGAILLARD (de) : « Souvenirs du Cte, agent de la Diplomatie secrète pendant la Révolution, l'Empire et la Restauration ». Paris, 1895. — PINGAUD (Léonce) : « Une négociation secrète sous le Directoire. L'Affaire de Besançon » (1795-1796). *Revue d'Histoire diplomatique*, 1894, I, page 134. — LANDRIEUX : « Mémoires de l'Adjudant général-chef de l'Etat-Major de la Car. de l'armée d'Italie ; chargé du bureau secret » (1795-1797), avec une introduction biographique et historique par L. Grasilier ». Paris, 1893. — PINGAUD (L.) : « Un agent secret sous la Révolution et l'Empire. Le comte d'Autraignes ». Paris, 1893. — Voir également SOREL : « L'Europe et la Révolution », t. III, pages 524-525 et suivantes.

CHAPITRE II

L'ORGANISATION DE LA DIPLOMATIE RÉVOLUTIONNAIRE

PREMIÈRE SECTION

**La direction générale de la diplomatie sous la Révolution. —
L'organisation centrale du Ministère des Affaires Étran-
gères sous le choc des passions révolutionnaires ; les
efforts de redressement ; les améliorations apportées.**

Lorsque le 13 février 1787, le comte de Vergennes, ministre des Affaires étrangères de Louis XVI, mourut dans sa maison de Montreuil, il laissa à son successeur, le comte de Montmorin, un legs précieux : la parfaite organisation du Département de l'Étranger. Les bureaux de ce Département constituaient un instrument admirable, supérieurement monté et longuement expérimenté (1).

Que fit la Révolution de cette merveilleuse organisation ?

Après la chute de la Bastille, la Constituante commence à supplanter graduellement le pouvoir exécutif en général et à réduire à néant la fonction de ministre des Affaires étrangères. L'Assemblée entretient des communications directes avec les Ambassadeurs. *En 1790, Brissot commence l'attaque, non seulement contre le ministre des Affaires étrangères, mais aussi contre les Premiers Commis*, les vrais dirigeants de la Diplomatie française : « Ce n'est rien faire de renvoyer les ministres si l'on ne renvoie en même temps les sous-ministres, les premiers commis : les Rayneval, les Hennin, vétérans de l'aristo-

(1) Voir dans la Deuxième Partie de cet ouvrage, ch. V, 2^e section, II.

cratie et les véritables auteurs qui déclament et chantent dans les coulisses tandis que les ministres, comédiens de parade, ne font que de remuer les lèvres sur l'avant-scène... c'est le peuple qui, par ses représentants, doit nommer ses ambassadeurs ». Le 29 juillet 1790, l'Assemblée constitue en son sein le « *Comité diplomatique* ». Composé de six membres, ce Comité doit faire l'examen de tous les traités qui existent entre la France et les autres Puissances et prendre connaissance de tout ce qui est relatif aux affaires extérieures du royaume; il rendra compte à l'Assemblée de toutes ces questions, au moment où elle les demandera. Mirabeau est nommé rapporteur du Comité diplomatique. Le 28 janvier 1791, le grand tribun réclame le renouvellement presque complet du personnel diplomatique. Après la mort de Mirabeau (2 avril), on commence à discuter un projet de décret sur l'organisation de tous les ministères; en ce qui regarde le ministère des Affaires étrangères, toutes les fonctions, toutes les prérogatives et tous les droits du Département sont remis en discussion. M. de Montmorin a des difficultés toujours croissantes avec l'Assemblée. Le 23 avril 1791, le roi adhère à la Révolution; Chabroud, au nom de la députation envoyée pour remercier Louis XVI, dit : « Pour la première fois, les maximes sacrées qui énoncent les droits des hommes entreront dans le mystère de la correspondance diplomatique. »

Le 7 mars 1791, Desmeuniers présenta à l'Assemblée un projet qui devint le décret portant la même date. Il décrétait, entre autres, *que le ministre des Affaires étrangères « sera tenu de donner au Corps Législatif les instructions relatives aux affaires extérieures dans le cas et aux époques déterminées par la Constitution et notamment par le décret sur la paix et sur la guerre »*. Le 13 mai, l'Assemblée décrète des réductions de traitement des fonctionnaires du Département de l'Etranger. Le décret du 7 mars passe dans la Constitution de 1791 (sect. IV du chap. II, du titre III). La sect. III du chap. IV, du titre III était réservée en entier aux relations extérieures. Selon l'art. I « le roi seul peut entretenir des relations politiques au dehors... toute déclaration de guerre sera faite en ces termes : de la part du roi des Français, au nom de la Nation ». L'art. 3 impose comme condition de validité des traités, signés par le roi, la ratification du corps législatif.

Ainsi, SELON LA CONSTITUTION DE 1791, *les attributions du roi étaient annihilées par les droits de l'Assemblée*. Napoléon dira plus tard, de cette Constitution : « tout le mécanisme de la Constitution était dirigé, non pour donner des forces à l'ordre social et à l'autorité, mais pour contenir et annihiler la force publique qui est celle du Gouvernement ».

LA LÉGISLATIVE commença ses séances le 1^{er} octobre 1791. Au cours des discussions qui s'engageront, les questions diplomatiques vont prendre une importance exceptionnelle. Cinquante-cinq députés s'inscrivent pour faire partie du Comité diplomatique. Le nouveau Comité diplomatique sera constitué par douze membres : Chabot, député de la Sarthe, essaie de protester contre cette institution : « Est-ce pour surveiller le ministre des Affaires étrangères ? cette surveillance est illusoire. Est-ce pour participer aux négociations ? La Constitution en a chargé le Roi. *Que fera ce Comité ? Il empiétera sur les fonctions du ministre, il le fatiguera de ses observations et de ses soupçons* ». Et en effet, le Comité diplomatique saisit toutes les occasions pour attaquer M. de Montmorin, le ministre des Affaires étrangères, qui finalement démissionne. M. de Lessart lui succède ; mais la lutte entre le ministère des Affaires étrangères et le Comité diplomatique ne fit que continuer. Le 14 mars 1792, Brissot rédigea un acte d'accusation contre le ministre : on lui imputait, entre autres, le fait de ne pas avoir donné connaissance à l'Assemblée des traités, conventions et circulaires qu'il avait signés ; M. de Lessart perdit sa tête. La Législative s'attaquait aux chefs mêmes de la diplomatie française.

Dumouriez — l'ancien courrier diplomatique et l'agent secret — entra au Département des Affaires étrangères en même temps que la Gironde triomphait et que les Sans-Culottes s'emparaient du Gouvernement (15 mars 1792). Dumouriez fut le premier ministre des Affaires étrangères qui afficha des allures franchement révolutionnaires. Dès le soir de sa première audience chez le Roi, il se rend au club Jacobin, y coiffe le bonnet rouge et y prononce un discours enflammé.

C'est son « *Mémoire sur l'Organisation du ministère des Affaires Etrangères* » dédié et lu aux Jacobins, qui avait désigné Dumouriez à leur choix. Les conclusions de ce mémoire demandaient « un changement aussi prompt que total dans le

corps diplomatique... Peu importe que nos représentants soient sans expérience. D'abord nos intérêts sont très simplifiés, ensuite les anciens représentants étaient des jeunes gens de la Cour, sans éducation politique. Enfin, c'est la Majesté de la Nation qui donnera du poids à nos négociateurs ». Suivant lui, le ministre des Affaires étrangères devait communiquer au Comité diplomatique, qui les communiquerait à l'Assemblée, toutes les dépêches importantes. « Ce ministre doit être un homme d'un patriotisme éprouvé ». A l'étranger, Dumouriez supprimait les ambassadeurs ordinaires et les remplaçait par des ministres. Par contre, il admettait et subventionnait les voyageurs qui enverraient des mémoires des divers pays qu'ils traverseraient ; il donnait à vingt d'entre eux le titre de « conseillers diplomatiques ». Ce mémoire comprenait — en dehors des déclamations du temps — certaines vues justes : ainsi l'administration centrale était respectée. Mais Dumouriez s'égare lorsqu'il veut accorder une qualité officielle aux voyageurs ; c'est qu'ils lui rappelaient son passé.

A côté du Mémoire de Dumouriez, des révolutionnaires qui n'avaient aucune expérience en la matière, élaborent des projets d'organisation du ministère des Affaires étrangères. Ils prévoyaient, presque tous, la suppression des créatures de l'ancien régime et la subordination du pouvoir exécutif, en l'espèce du ministère des Affaires étrangères, aux comités de l'Assemblée.

Dumouriez n'alla pas jusque là. *Il substitua à tous les employés du ministère des Affaires étrangères, à l'exception d'un, des commis aux derniers clercs, des Jacobins dont un seul appartenait au Département.* Nous avons insisté sur l'expérience et le mérite des Premiers-Commis des Affaires étrangères et de leurs subordonnés. Il y en avait parmi eux qui comptaient 45 à 49 ans de service. Ils furent mis à la retraite, dans la grande majorité des cas sans qu'on leur accorde ni indemnité, ni pension. On chassa des hommes comme Hennin et Rayneval. A la nouvelle qu'il avait été « démissionné » Pfeffel, le jurisconsulte du Département répondit à Dumouriez (8 avril 1792) : « La rigidité de mes principes ne me permet pas de demander, ni d'accepter une pension de l'Assemblée Nationale. Les services, Monsieur, que j'ai pu rendre à l'Etat, pendant une carrière de 43 ans, sont assez récompensés par la réputation

que mes longs travaux m'ont acquise, par l'estime des honnêtes gens et par le témoignage de ma conscience que je fus toujours fidèle au Roy, rempli d'un zèle brûlant et désintéressé pour les services de S. M. (1), et irréprochable dans l'exercice de mes fonctions. » Les patriotes, citoyens et Jacobins, même lorsqu'ils n'étaient nullement désignés pour critiquer l'organisation et le personnel diplomatique de la France, crurent de leur devoir de le faire. Dumouriez reçut, en ce sens, plusieurs lettres anonymes. Il reçut également une lettre signée par un homme du peuple, le jacobin Genton. *La lettre de Genton mérite d'être citée; elle donne — sous une forme et avec une orthographe savoureuse — une idée de l'intrusion du gouvernement démagogique dans toutes les affaires de l'Etat.* Genton demandait la destitution du chef des Archives des Affaires étrangères, Sémonin, le seul parmi les employés du Département qui fût toléré, surtout à cause de ses relations avec Dumouriez : « Je vous dénonce surtout le chef de ce bureau comme le plus enragé de tous les aristocrate ; la preuve de ce que j'avance c'est que rien n'a pas encore le forcera à prendre la cocard nationale, et il ne reçoit de journaux que ceux-cidessus nommés... il est indigne pour le Nasion de payer une personne aussi cher, qui la serve aussi malle et sy peu ». Ce qu'il y a de plus gai dans cette lettre est le fait, qu'après avoir dénoncé à la « Nasion » un Premier Commis, Genton conclut en demandant sa place (2).

En dehors du fait d'avoir « imprimé le souffle républicain à l'Administration » (3), Dumouriez partagea le Département en six bureaux politiques, dont un bureau particulier du ministre, et nomma un directeur général : Bonne-Carrère, secrétaire des Jacobins. Il garda le dépôt des archives à Versailles (avec ses anciens employés), et le bureau des Fonds.

L'organisation de Dumouriez augmenta le nombre des employés aux dépens de leur qualité : « Pour premier commis, un intrigant perdu de réputation ; quelques journalistes sans

(1) A noter qu'à cette date Louis XVI était encore roi de France et que la Révolution continuait encore à lui faire confiance. Malgré tout, il était obligé de permettre qu'on chasse ses fidèles.

(2) Ces deux lettres sont citées par Masson, *op. cit.*, note page 150.

(3) L'expression appartient au langage politique d'un certain groupement contemporain ; rétrospectivement, elle peut être appliquée à la situation de 1792.

mérite, des élus municipaux de province, un orfèvre, voilà les successeurs de Hennin et Rayneval... il multiplie les places pour se créer une clientèle et se ménager des amis à l'Assemblée et dans les journaux des prôneurs » (1).

Grâce à une telle organisation, Dumouriez travaille à rendre plus prochaine la guerre qui était devenue inévitable. Mais à la suite de sa lutte avec les Girondins, sa situation devint intenable. Les 14 juin 1792, il est remplacé par Naillac. Les derniers ministres des Affaires étrangères du Roi — Naillac, Chambonas et Bigot de Sainte-Croix — tomberont de plus en plus sous le contrôle de la Convention qui réussit à s'assurer définitivement la conduite de la politique étrangère. Après la fuite de Varennes, les employés du Département prirent les armes et furent à la tête de ceux qui s'emparèrent des Tuileries.



Il n'est pas dans nos intentions de nous livrer à une étude détaillée des transformations intérieures que les différents services du ministère des Affaires Etrangères subirent pendant la Révolution. Cette étude serait d'ailleurs tardive pour avoir été déjà fournie aussi bien par M. Masson, que par M. Emmanuel de Levis Mirepoix, dans son très documenté et systématique ouvrage « Le Ministère des Affaires Etrangères ». Ce que nous poursuivons, c'est de dégager les tendances générales, le sens de l'évolution de l'idéologie et des instruments diplomatiques, ainsi que de noter les moments d'arrêt.

Au cours de la deuxième partie du présent essai nous avons étudié la formation du Département des Affaires Etrangères de France. Nous avons noté qu'il a servi de modèle à tous les pays d'Europe. Ensuite, au cours du présent chapitre, nous avons essayé de montrer quelle fut l'attitude de la Révolution à l'égard de l'organisation que l'Ancien Régime avait donnée à la diplomatie française. Nous indiquerons, brièvement, en continuant, à qui appartient, après 1793, la direction générale des Affaires Etrangères, ainsi que le sens des transformations essentielles opérées à l'intérieur du Département.

(1) Masson, *op. cit.*, page 171.

*
**

Jusqu'à la fin de 1793, la haute main sur la diplomatie de France appartient à la Convention. Quoique ayant une certaine initiative, les titulaires du Département subissaient l'incessant et décisif ascendant de l'Assemblée.

Le 10 octobre 1793, la Convention décréta que le pouvoir serait désormais concentré aux mains des Comités de Salut Public ou de Sûreté Générale. Les ministères furent supprimés et remplacés par douze comités provisoires ; le Département des Affaires étrangères devint la Commission des Relations Extérieures, le ministre prit le nom de commissaire. L'EXÉCUTIF COMMENÇAIT À S'ÉMANCIPER DU CONTRÔLE DE L'ASSEMBLÉE. Mais c'est le Comité de Salut Public et non la Commission des Affaires Etrangères qui eut la haute main sur la politique extérieure.

Le Directoire exécutif (26 octobre 1795), rétablit les différents ministères. Deux, parmi les trois ministres des Affaires Etrangères du Directoire, furent à la hauteur de leur tâche : Talleyrand et Reinhard ; ils réussirent à rehausser le prestige du Département.

Le Consulat conserva le Département. Talleyrand en fut le titulaire ; il devait le rester, sauf le court intérim de Cailhard en 1801, jusqu'en 1806. *Le futur prince de Bénévent renoua, dans le cadre du Département, les anciennes traditions monarchiques d'organisation.*

*
**

PENDANT LA PÉRIODE RÉVOLUTIONNAIRE, L'ORGANISATION DU DÉPARTEMENT FUT L'OBJET DE CONTINUELS CHANGEMENTS, DONT VOICI LES PRINCIPAUX, À PARTIR DE 1793 :

1) En mai 1793, un mémoire intitulé « *Idées générales sur la formation du Département des Affaires Etrangères* » fut remis au Comité de Salut Public. Ce mémoire *a servi comme point de départ à tous les changements que les révolutionnaires apportèrent à l'organisation du Département.* Ses idées sont les suivantes : a) Le Département des Affaires Etrangères embrasse toutes les relations politiques et commerciales de la République. Le ministère de la Marine n'aura plus le contrôle des

Consulats, qui s'encadreront parmi les services du Département des Affaires étrangères ; en l'espèce, ils seront rattachés aux bureaux politiques desquels ils dépendent logiquement ; b) La pérennité de la fonction : « il importe à la Patrie que les officiers subalternes, qui joindront le patriotisme à une longue habitude des affaires, soient permanents » ; c) Les nominations, comme les avancements seront uniquement basés sur le mérite et ne dépendront plus du caprice des ministres.

A ce mémoire était annexé un « *projet de réorganisation* ». Il y aura cinq bureaux : politique, secrétariat, des fonds, du contentieux, du consulat et des interprètes. Ces principes furent mis en application, sous le ministère de Desforgues (1793), par des ordres pris en exécution du mémoire et du rapport cités plus haut. L'organisation du Département n'avait pas encore, sauf sur des points de détail, un statut légal. En même temps, la notion du secret professionnel fait son apparition (le règlement du 26 Frimaire An II) (1).

Mais en dehors de l'organisation du bureau, ce qui est intéressant en premier lieu, c'est *l'esprit qui régnait dans les services*. La situation était déplorable : le nombre des employés augmentait en raison directe de leur infériorité : « les ministères étaient devenus le refuge de toutes les incapacités, l'asile contre la réquisition, la vache à lait des patriotes... Incapacité en haut comme en bas ; présomption chez les chefs, paresse chez les employés, telle était la situation. Un contemporain a laissé un aspect assez fidèle des bureaux à cette époque. Il s'agit, à la vérité, du ministère des Contributions publiques, mais les détails s'appliquent aussi bien au Département des Affaires Etrangères : « Les salles que nous traversions étaient inondées de commis occupés au travail. — On doit faire beaucoup de besogne avec un aussi grand nombre de travailleurs, observa l'Anglais. — Au contraire, si vous en exceptez quelques-uns d'anciens, tous ces employés viennent d'être placés depuis un mois. Ce sont les parents, les amis, les perruquiers même des députés. En voilà un, au fond de cette salle, qui me coiffait encore avant-hier. Son nom est Calvet ; il m'a dit qu'il allait entrer premier commis au bureau des finances, il ne m'a pas menti ; il écrit comme une femme et n'a aucune orthographe ; mais il est républicain et a obtenu cette place en prou-

(1) Voir Lévis Mirepoix, *op. cit.*, page 47.

vant qu'il s'est battu, au 10 août, contre les Suisses. — Quel travail peut-il faire ? — Aucun. Il raconte ses exploits... — Mais qui fait la besogne ? — Le petit nombre d'anciens employés qu'on a gardés par nécessité. — En est-il de même dans toutes les parties du Gouvernement ? — C'est la même chose » (1).

L'heure du citoyen Genton, qui écrivait en 1792 à Dumouriez, avait sonné.

2) AU COURS DE L'AN II DE LA RÉPUBLIQUE, DE NOUVELLES TENDANCES APPARAISSENT.

D'abord, le Comité de Salut Public « considérant la nécessité de donner au travail des bureaux de douze commissions exécutives, l'activité la plus soutenue », prit un arrêté créant *une nouvelle fonction dont le titulaire était chargé de surveiller les employés*.

Selon les prescriptions d'un rapport rédigé par la Commission des Relations Extérieures, on procéda — toujours par voie de règlement intérieur — à *une sorte de réaction contre les principes prêchés à la première heure, à savoir la discussion publique des questions diplomatiques et le contrôle de l'Assemblée sur le Département*. Voici la teneur du règlement du 12 Germinal An II : a) La Commission, d'accord avec le Comité de Salut Public, pensa qu'il convenait de « confier les ordres du gouvernement pour l'étranger à un petit nombre d'agents intermédiaires ». C'était reconnaître la nécessité du secret diplomatique. « Nos amis et nos ennemis dépensent des millions en affaires secrètes ». L'ordre du travail fut réglementé comme il suit : chaque dépêche venue de l'étranger passait directement au Comité de Salut Public ; la Commission des Affaires Etrangères en prenait connaissance et écrivait des notes marginales, chaque note ayant un numéro. En outre, chaque dépêche portait un signe qui indiquait à quel agent elle était destinée. L'agent, comparant le numéro de la dépêche et celui de la réponse, connaissait l'ordre du gouvernement. « Ainsi naquit le principe des textes chiffrés » (2). b) « Le gouvernement seul doit dicter ses volontés aux agents externes » ; c'était enlever à l'Assemblée toute initiative en matière de politique

(1) Masson, *op. cit.*, pages 257-358.

(2) Voir Lévis-Mirepoix, *op. cit.*, page 51.

étrangère. Pour faire prévaloir cette thèse, on invoque l'exemple de l'ancien régime : « Le Département des Affaires étrangères sous la Monarchie était le seul bien administré. Depuis Henri IV jusqu'en 1736, les Bourbons n'ont pas commis une seule faute majeure. Depuis Henri IV jusqu'au Régent, les rois et un premier ministre dirigeaient, lisaient, signaient de leur propre main les dépêches... Nos tyrans ne s'écartèrent jamais de ces maximes et, forts de l'industrie nationale, ils parvinrent à donner à la France le degré d'étendue qui en a fait la puissance la plus terrible au dehors ».

3) LE DÉCRET DU 23 VENDÉMAIRE AN III S'INSPIRA DES CONSIDÉRATIONS DU RAPPORT DE L'AN II ET ORGANISA LES BUREAUX DU DÉPARTEMENT DANS LE SENS DE LA CENTRALISATION. Un bureau « d'analyses » fut créé ; il était chargé de l'analyse et du classement de la correspondance diplomatique du passé et « du jugement de la conduite comme du caractère des agents politiques ».

4) SOUS LE DIRECTOIRE, une fois le ministère des Affaires étrangères rétabli, le citoyen Moriceau fut chargé de rédiger un rapport contenant ses « Observations sur le régime intérieur du Département des Affaires Extérieures » (21 Brumaire An IV). Les principes de ce rapport furent mis en application peu après.

Le rapport Moriceau dénonce les vices essentiels de l'organisation du Département : « Trop grande publicité des correspondances majeures, excès d'affluence des citoyens qui assiégeaient les bureaux du temps du Comité ». Des mesures sont prises pour remédier à ces inconvénients : on destine un bureau spécial pour l'analyse des dépêches secrètes et chiffrées ; les heures de visite sont rigoureusement réglementées. Deux ordres d'écrits formeront désormais la correspondance diplomatique : correspondance politique et correspondance consulaire. Un arrêté du Directoire, en date du 9 Nivôse An VI, précise la notion du secret diplomatique quant à l'ouverture de la correspondance diplomatique et prononce l'interdiction de sa communication en dehors du ministère (1).

(1) Voir Lévis Mirepoix, *op. cit.*, page 69.

5) LE DERNIER STADE DE L'ORGANISATION DU DÉPARTEMENT SE CARACTÉRISE PAR L'EFFORT FOURNI PAR LE DIRECTOIRE AFIN D'ACCROÎTRE ENCORE D'AVANTAGE L'AUTORITÉ DU MINISTRE, DE SIMPLIFIER LE SERVICE ET D'ASSURER LE SECRET DIPLOMATIQUE.

En ce qui regarde le premier point, l'arrêté du Directoire du 2 Messidor An VII prévoit que les ministres étrangers accrédités en France n'auront des rapports directs qu'avec le ministre des Relations Extérieures, et ne communiqueront avec les autres ministres que par son intermédiaire. C'est une disposition d'une grande importance: elle mettait fin aux interventions des envoyés étrangers auprès des divers ministres, interventions dont le dessein était trop souvent inavouable. Un autre arrêté du 9 Messidor renforce cette mesure par l'interdiction faite à « tout citoyen employé dans les bureaux du Ministère, de communiquer, de quelque manière que ce soit avec les agents des puissances étrangères ». Le même arrêté assure le secret par l'interdiction faite aux agents de la République en pays étranger de correspondre avec quelque autre personne que le ministre des Affaires Etrangères en ce qui regarde les questions diplomatiques.

Malgré ces réformes, lorsque *M. de Talleyrand* revint à la tête du Département (1^{er} Frimaire An VIII-21 novembre 1799), il le trouva désagréé. Le 5 Germinal An VIII (26 mars 1800), *il faisait un rapport qui traçait, en un tableau rapide, la marche suivie par la Révolution vis-à-vis de l'Administration de l'Etat* : « ...La Révolution, en détruisant l'ancien gouvernement, a trouvé des administrations dont l'esprit était si fortement constitué sur les bases que je viens d'indiquer et si invariablement dirigé vers le but que j'ai désigné, que ne pouvant changer ni cet esprit, ni cette direction, il a été obligé de détruire toutes les administrations existantes ; mais, en les remplaçant par de nouvelles institutions on ne s'est occupé que du matériel de l'organisation. On a supposé que, dans la conduite des affaires, tout se réduit, soit à des lois simples, à un petit nombre de maximes et à des règlements d'une facile exécution. On a cru que le zèle était partout et qu'il pouvait tout; on a relégué dans les dictionnaires de l'Ancien Régime, comme des idées de hiérarchie et d'esprit de corporation, les degrés d'instruction, les titres de promotion, les droits de l'indispensable expérience. Je n'hésite pas à le déclarer, cette seule cause,

agissant à la fois dans toutes les branches de l'administration de l'Etat, a suffi pour retarder l'époque de réorganisation, pour les frapper toutes d'instabilité, de stérilité ».

Devant cette réalité, M. de Talleyrand, aidé par son précieux secrétaire d'Hauterive, se mit au travail : l'arrêté du 1^{er} Vendémiaire An VIII procédait à une nouvelle répartition du service et à une énorme diminution de personnel. Cet arrêté fut suivi par diverses autres mesures qui organisèrent le Département à peu près dans les cadres de l'ancien état, ceux qui lui avaient été donnés par M. de Vergennes. Les seules différences notables sont la substitution du nom moderne du chef de division à celui de Premier commis et la création d'une section commerciale indépendante, devenue nécessaire à cause de l'importance croissante des affaires.

M. de Talleyrand continuera son œuvre jusqu'en 1806 ; il « combina dans un système nouveau tout ce que l'ancien régime avait accumulé de bons usages et tout ce que la Révolution pouvait avoir créé de saines lois (1).

DEUXIÈME SECTION

Le service extérieur

PREMIÈRE SOUS-SECTION

LES ENVOYÉS DE LA DIPLOMATIE RÉVOLUTIONNAIRE : NOUVEAUX VENUS, HOMMES D'ANCIEN RÉGIME, « ARISTOCRATES DU RÉGIME », GÉNÉRAUX DIPLOMATES SOUS LE DIRECTOIRE. — LEUR LANGAGE ET LEUR ATTITUDE.

La Révolution recruta ses premiers agents diplomatiques à l'étranger, aussi bien parmi les nouveaux venus que parmi les personnages qui composaient ce que le Duc A. de Broglie appelait « la seconde couche de l'ancienne diplomatie ».

Les nobles ne furent pas éloignés complètement des em-

(1) Masson, *op. cit.*, page 495.

plais diplomatiques ou consulaires jusqu'à l'avènement de Robespierre. Mais le jour même où le grand Jacobin arrêta « les bases provisoires diplomatiques », tous les hommes d'ancien régime qui pouvaient se trouver encore dans les emplois diplomatiques ou consulaires furent révoqués et remplacés par des HOMMES NOUVEAUX.

LES DIPLOMATES RÉVOLUTIONNAIRES APPARTENANT A « LA SECONDE COUCHE DE L'ANCIENNE DIPLOMATIE » étaient des agents de la diplomatie de l'ancien régime qui, bien qu'ayant fait de la diplomatie leur carrière, étaient écartés des premiers postes par les traditions aristocratiques de la monarchie. « L'ancien ministère des Affaires étrangères avait ainsi fourni à la République une pépinière de ministres et d'ambassadeurs d'une intelligence éprouvée et qui, quels que fussent leurs regrets pour le régime tombé, auraient su gré au nouveau d'avoir supprimé les barrières qui limitaient la perspective de leur ambition. L'origine même qui avait nui dans les traditions précédentes leur permettait de s'adapter sans peine à des institutions démocratiques » (1). Ainsi, la paix de Bâle fut conclue par un ancien. François Barthélemy avait été secrétaire à Stockholm sous M. de Vergennes, détaché de l'ambassade de Vienne pour le Congrès de Teschen, chargé d'affaires à Londres pendant huit ans. C'est grâce à ce vétéran de la diplomatie de l'ancien régime que la République réussit à conclure une paix aussi favorable que celle de Bâle. Barthélemy procéda en vrai diplomate : il tint aux plénipotentiaires étrangers le langage qui leur convenait — celui de l'intérêt — et garda pour lui les vues, les phrases surtout, philanthropiques ou philosophiques des instructions que le Comité de Salut Public lui envoyait. Le secrétaire de Barthélemy pouvait, également, faire remonter son entrée dans la carrière à une date antérieure à la modification révolutionnaire du personnel diplomatique.

En outre, *la diplomatie de la Révolution finit par avoir, elle aussi*, SES GRANDS SEIGNEURS. Ils furent recrutés parmi les personnalités qui formaient — selon l'expression de Madame de Staël — « l'aristocratie du régicide » (2). Ainsi, sous le Directoire, le juriste Sieyès fut envoyé à Berlin, le philosophe Garat à Naples, le littérateur Ginguené à Turin. Ces diplomates

(1) Broglie, *op. cit.*, page 125.

(2) Voir « Considérations sur la Révolution française »,

d'un nouveau genre firent une figure singulière dans les Cours auprès desquelles ils étaient accrédités. *Sieyès* fit sentir au jeune roi de Prusse, Frédéric Guillaume, l'ascendant de sa personnalité. Le philosophe *Garat* s'adressa, lors de sa réception à la Cour du roi Ferdinand — en des termes bucoliques — au roi et à sa femme Caroline, fille de Marie-Thérèse : « Dans ces lieux où vous réglez au milieu des plus étonnants phénomènes du ciel et de la terre, sur ce sol magnifique, amas de débris entassés par les révolutions du globe, à côté de ces volcans dont les bouches, toujours ouvertes, font penser aux laves en flamme qu'elles ont données, il me semble, Sire, que sous quelque nom qu'on vive, sous celui de la République ou sous celui du Roi, on doit être plus impatient de signaler, par quelque bien durable fait aux hommes, une existence si fugitive et si incertaine ». Quelle différence sépare ces propos où la politique et la diplomatie n'apparaissent guère, des phrases concises et pleines de sagesse d'un de Vergennes ou d'un Choiseul ! Enfin, *Ginguené* crut remporter un succès républicain sur l'ancien esprit monarchique lorsque, après avoir prononcé un discours semblable à celui de Garat, il fit présenter sa femme à la Cour de Charles Emmanuel en costume bourgeois ; satisfait de lui-même, « il écrit à Paris que la citoyenne Ginguené avait inauguré le « pet-en-l'air » aux yeux des courtisans étonnés » (1). M. de Talleyrand ne goûta guère la manière.

Les discours des ministres de la République étaient d'ailleurs dans le ton des instructions qu'ils avaient reçues. Ainsi, selon le rapport de la Commission des Relations Extérieures, nanti de force exécutive par le Comité de Salut Public (24 Brumaire An III), une lettre circulaire était adressée aux agents français à l'étranger pour leur expliquer ce que l'on attend d'eux à ce point de vue : ils seront en contact étroit avec les savants « particulièrement avec ceux qui se distinguent par leur amour de l'humanité et leur attachement à nos principes » ; les agents enverront à la Commission les journaux scientifiques, l'analyse des ouvrages célèbres, et d'une manière générale tout ce qui leur paraît présenter de l'intérêt. Chaque mois, la Commission fera sur ces questions un rapport au Comité qui

(1) Voir sur ce sujet Barrante, *op. cit.*

(2) Broglie, *op. cit.*, page 130.

autorisera l'achat des ouvrages jugés utiles à répandre en France ».

Voici un autre envoyé de la Révolution : *Hugou de Basseville*, secrétaire de légation et chargé des affaires de la République à Rome en 1792. Quoique homme de lettres, de Basseville terrorise les émigrés français et pousse en même temps les patriotes séjournant dans la Ville Eternelle, à savoir les peintres et les artistes français qui étudiaient sous le patronage de l'Académie française de Rome (fondée en 1766). Les élèves de l'Académie faisaient dans la capitale de l'Etat papal une intense propagande révolutionnaire. De Basseville les invita à envoyer une adresse à la Convention. A l'Académie de France ce sont de continuelles réunions ; les patriotes s'y donnent rendez-vous et Hugou offre à tous son déjeuner républicain : une tasse de thé. Ce qui plus est, l'autorité papale ne bouge pas : c'est que la flotte française croise en Méditerranée et la Révolution gronde. Mais de Basseville ne se contente pas de patronner les actions des Français ; il encourage également les patriotes polonais qui lui font leur cour. Le chargé d'affaires de France fut, pendant le mois de décembre 1792, le vrai maître de Rome. Mais un mois plus tard, un soulèvement populaire (13 janvier 1793) contre les républicains français, qui « étaient venus chez eux porter le trouble et la dissension » mettait fin à cette singulière mission diplomatique. De Basseville fut assassiné.

La mission des envoyés de la Révolution dans le pays démocrate qu'était la République des Etats-Unis présente de très intéressants aspects.

Edmond C. Genêt, un patriote enthousiaste, âgé seulement de 28 ans, mais ayant déjà acquis une longue expérience diplomatique sous les ordres de M. de Vergennes, fut envoyé comme ministre de France à Philadelphie. Mais Genêt n'était pas seulement un simple représentant diplomatique dans l'acception moderne du mot ; *il fut un de ces diplomates de la Révolution qui n'étaient pas accrédités seulement de gouvernement en gouvernement, mais de peuple à peuple* ; la fonction de tels diplomates était presque illimitée, la propagande révolutionnaire leur accordant un grand champ d'action. Genêt était envoyé pour ébaucher une entreprise colossale. Parmi les buts

qu'il devait poursuivre, figurait le recouvrement par la France de la Louisiane, terre que l'Espagne possédait depuis 1763. Les moyens qu'on mettait à sa disposition étaient à trouver en Amérique. D'abord des moyens financiers : les Etats-Unis devaient payer à la France les emprunts lancés sur la place de Paris pendant la Révolution américaine ; ensuite, une armée recrutée parmi les pionniers américains et les gens de la frontière (frontiersmen). Déjà, un des plus fameux parmi ceux-ci, George Rogers Clark, avait offert ses services à la France. Les instructions qui furent remises à Genêt envisageaient, non seulement le recouvrement de la Louisiane par la France, mais aussi l'acquisition d'une bonne partie de l'ouest du continent américain, qui n'était pas à cette date peuplée par les Européens.

Genêt arriva à Charleston le 8 avril 1793. Bien reçu par le gouverneur Moultrie et encouragé par une manifestation populaire, il se mit tout de suite au travail. Il organisa des opérations dirigées contre les ennemis de la France : contre l'Angleterre, il organisa des cours de prises auxquelles il associa les consuls de France qui se trouvaient dans les ports américains ; contre l'Espagne, il organisa une expédition de frontiersmen qui devaient attaquer Sainte-Augustine. Il institua même — à titre de propagande — un club jacobin. Ensuite, il gagna le Nord. Il arriva à Philadelphie le 16 mai 1793, avec l'intention de jouer en Amérique le rôle que Franklin avait rempli en France. Seulement, l'attitude des Américains était déjà arrêtée par la déclaration de neutralité du 19 avril 1793 (1). Néanmoins, on se décida à recevoir Genêt : les Etats-Unis reconnaissaient la République française. Quoique reçu par Washington avec une certaine froideur, Genêt ne se découragea pas : il poursuivit l'action ébauchée à Charleston. Il incita les pionniers et les « settlements » de Kentucky (sur l'Ohio) et ceux de Tennessee (dans le Cumberland), ainsi que les Canadiens, et prépara une expédition par la mer qui devait conjuguer les attaques terrestres de la Nouvelle Orléans. Enfin, le 5 juillet, il insinua discrètement au francophile Jefferson les projets français sur la Louisiane. Celui-ci, comprenant que les hostilités devaient être menées en dehors des frontières des Etats-Unis, reçut avec indifférence les aveux de Genêt mais lui fit com-

(1) Voir le chapitre sur la Diplom. améric. Idéologie (doct. de la non-intervention).

prendre que la corde serait le sort des participants à une telle expédition. Il ne broncha pas, non plus, sur le terrain de la neutralité américain.

L'inévitable crise éclata en juillet quand l'« Embuscade », la frégate qui avait emmené Genêt aux Etats-Unis, captura, à la hauteur du cap Delaware, donc illégalement puisque dans les eaux américaines, le vaisseau britannique « Little Sarah » et le conduisit à Philadelphie. Le gouvernement américain ordonna à Genêt de le rendre ; mais celui-ci changea le nom du vaisseau en celui de « Little Democrat », et l'arma en vue de l'expédition contre l'Espagne en Louisiane ; ce qui décida le gouvernement américain à demander le rappel de Genêt. En attendant la réponse de la République, Genêt resta aux Etats-Unis. D'ailleurs, une grande partie de la presse américaine sympathisait avec lui, spécialement la « National Gazette », qui attaqua Washington. *Et alors on vit une chose extraordinaire : Genêt se détourna du gouvernement auprès duquel il était accrédité et s'adressa — par dessus les autorités — directement au peuple. Il adressa au président une lettre insultante qui fut rendue publique par les journaux.* Lorsque le Congrès se réunit au mois de décembre, il examina toute la correspondance diplomatique de l'affaire. Genêt se présenta devant le Congrès où il trouva quelques applaudissements mais pas de secours efficace pour la France. Le ministre de la République fut convaincu que l'élan démocratique et libéral des Américains s'était refroidi. Entre temps, à Paris, les Girondins — les amis de Genêt — avaient été remplacés au gouvernement par les Jacobins. Genêt fut rappelé mais se garda de rentrer en France ; il devint citoyen américain. Par contre, la République française demanda à son tour, le rappel de Morris, le ministre des Etats-Unis à Paris.

LES MISSIONS DIPLOMATIQUES DES GÉNÉRAUX, comme envoyés de la Révolution, méritent également d'être rappelées.

Dès le début du Directoire, les chefs de l'armée se rendent compte de leur importance dans l'Etat. Tant que la Patrie avait été envahie, les généraux sont restés entièrement soumis au pouvoir civil et se sont tenus, pour la plupart, en dehors de la politique. La paix de Bâle avait apporté le calme. Un calme apparent car la France victorieuse recommencera bientôt la

guerre de propagande et, par la suite, la guerre de conquête. Alors, les généraux cherchèrent les honneurs et voulurent leur part du pouvoir. Ils s'improvisèrent — entre autres — diplomates. En réalité, ils menèrent non seulement des négociations diplomatiques, mais *dirigèrent toute la politique étrangère au cours des campagnes que poursuivit la République jusqu'à Campo-Formio et ensuite en Orient*. Les généraux durent négocier et pacifier après avoir conquis ; ils furent autant des diplomates que des conquérants. *C'est le premier aspect de l'activité diplomatique des généraux.*

Un second aspect nous les montre négociateurs, non sur les places conquises, mais dans les capitales européennes. Les circonstances qui amenèrent leur nomination comme négociateurs diplomatiques furent : soit des amitiés puissantes, soit le fait que les missions à l'étranger permettaient aux Directeurs d'éloigner les généraux encombrants — comme Pichegru ou Bernadotte — soit qu'une mission couvrait la disgrâce des ministres tombés — tels Dubayet et Truguet. En outre, la désignation des généraux comme ministres avait sa raison d'être à un moment où la République tâchait de faire accepter ses victoires à l'Europe. Ainsi Pérignon et Truguet furent envoyés à Madrid, Aubert-Dubayet à Constantinople, Brune, Canclaux et Clarke en Italie, Bernadotte à Vienne.

Au cours de leur mission, les généraux diplomates ne s'écartent pas trop de l'attitude de leurs prédécesseurs, les diplomates de l'aristocratie régicide. Leur langage est républicain ; ils adoptent la manière forte dans les négociations, dans les offices et les interventions ; ils déploient une fébrile activité en vue d'une information complète sur l'armée et les préparatifs défensifs ou agressifs des pays où ils sont accrédités. Les Cours étrangères leur réservent un médiocre accueil ; ils sont espionnés par les ministres, ridiculisés par les courtisans, insultés parfois par les émigrants : « ils furent, en somme, traités parfois en vaincus, eux, les vainqueurs » (1).



Lorsque M. de Talleyrand devint ministre des Affaires étrangères, les excès républicains à l'égard de la diplomatie

(1) Voir sur les Généraux diplomates, Dry, *op. cit.*

prire fin. « Esprit juste par excellence, élevé dans tous les raffinements de l'élégance sociale, plus soucieux de convenance que de morale, personne plus que lui ne devait souffrir de ces fautes de tact, de mesure et d'usage — conséquence inévitable des brusques invasions faites par la politique dans la diplomatie — dont les Ginguené et les Garat de tous les temps, se rendent coupables sans le savoir, ce qui ne les rend pas moins ridicules, bien au contraire. C'était autant de fausses notes qui agaçaient ses nerfs délicats » (1).

M. de Talleyrand était aussi bien un homme d'ancien régime qu'un homme nouveau. Par sa naissance, il appartenait au premier, par son esprit, il s'imposait aux révolutionnaires. Aussi trouva-t-il le terme moyen en ce qui concerne l'organisation de la diplomatie en général, de son service extérieur spécialement. D'une part, il ouvrit la carrière aux anciens serviteurs de la monarchie, d'autre part il fit un choix judicieux parmi les personnages méritants que la Révolution avait mis en avant. Il rendit ainsi hommage au principe de la pérennité de la diplomatie, proclamée en mai 1793 (2), mais dédaignée, en pratique, par les révolutionnaires.

DEUXIÈME SOUS-SECTION

NOUVELLES NORMES D'ORGANISATION DU SERVICE EXTÉRIEUR

C'est pendant la période révolutionnaire que furent jetées les bases de la nouvelle organisation du service extérieur de la diplomatie française. « Nous verrons que sous le Consulat et le Premier Empire, cette organisation alla en se précisant, qu'elle fut modifiée à la fin de la Restauration, retouchée encore par les ministres du roi Louis-Philippe et Napoléon III, et qu'elle subit de nombreux changements depuis l'avènement de la III^e République » (3).

(1) Broglie, *op. cit.*, page 131.

(2) Voir Première Section.

(3) Lévis Mirepoix, *op. cit.*, page 246. C'est dans cet excellent ouvrage que nous avons puisé beaucoup de nos informations sur l'organisation du Département des Aff. Etrang. Nous y renvoyons pour toute information supplémentaire.

Si l'organisation *centrale* du Département des Affaires étrangères *était parfaite sous l'administration de l'Ancien Régime*, le service *extérieur* n'était pas organisé selon des normes fixes. Il n'existait presque aucun règlement en cette matière ; le roi choisissait ses ambassadeurs à sa guise, ceux-ci leurs secrétaires. Le roi participait parfois à la nomination de ces derniers agents.

La période révolutionnaire apportera plusieurs réglementations à cette matière :

1) LE MÉMOIRE DU 3 MAI 1793, INTITULÉ « IDÉES GÉNÉRALES SUR LA FORMATION DU DÉPARTEMENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES » — dont nous avons déjà eu l'occasion d'examiner les dispositions générales — prévoyait que les agents en pays étrangers seront choisis parmi les « hommes déjà éprouvés » et que « le mérite seul motivera la désignation des agents ». Ce mémoire préconisait une réforme motivée comme il suit : « l'expérience ayant prouvé que les ministres plénipotentiaires sont revêtus d'un caractère suffisant pour traiter toutes les affaires, et que le caractère d'ambassadeur ordinaire augmente les dépenses des missions sans que l'Etat en retire aucun fruit, les ambassades ordinaires sont supprimées ». C'était une idée que nous avons trouvée également dans les réformes de Dumouriez. *Les ministres sont pris, de préférence, parmi les Premiers Commis des Affaires étrangères et les premiers secrétaires de légation* « les plus recommandables par leur civisme, par la nature et l'ancienneté de leurs services ». Le ministre des Affaires Etrangères nomme deux secrétaires de légation pour chaque mission. Le premier pourra correspondre directement avec le Département, mais ne fera aucune démarche auprès du gouvernement de sa résidence. Le second, quoique nommé par le chef du département, n'a pas le caractère représentatif et ne sera pas considéré comme attaché au Département. C'EST LA CONSÉCRATION DES DIPLOMATES DE CARRIÈRE.

Ce mémoire — dont les principes furent, par la suite, appliqués — réglementait toutes les fonctions de la mission. Ainsi, le ministre écrira des dépêches : a) politiques auxquelles il adjoindra des bulletins, renfermant des nouvelles de pure curiosité ; b) des lettres particulières, adressées au ministre, etc. ;

c) des lettres de « finance », traitant les questions pécuniaires. Ensuite, en fin d'année, les chefs de mission adresseront au Département un mémoire détaillé sur la situation du pays dans lequel ils résident.

Le mémoire du 3 mai 1793 donne la première réglementation complète du service extérieur « aucune modification ne lui a été apportée jusqu'à la fin de la période révolutionnaire. Ajoutons qu'aujourd'hui encore, nos missions sont organisées en vertu des idées générales qu'il contenait, particulièrement en ce qui concerne les méthodes de travail » (1).

2) L'ARRÊTÉ DU PREMIER CONSUL DE PLUVIÔSE AN VIII : a) constitue plusieurs classes d'agents hiérarchisés ; b) pose le principe que personne ne pourra être promu à un grade sans avoir successivement parcouru les grades précédents. *Le principe de l'avancement moderne dans la diplomatie était établi*; le temps où un simple secrétaire particulier d'un ambassadeur (le cas de l'abbé La Ville) pouvait brûler toutes les étapes, était fini. c) On établit la règle de l'alternance du service du dehors et de celui de l'intérieur. A l'occasion de l'avancement, les employés qui auront alterné avec le plus de régularité seront préférés dans les promotions du grade. d) On rétablit les ambassades et on assimile les agents du service extérieur — diplomates et consuls — à ceux de l'administration centrale.

3) L'ARRÊTÉ RENDU LE 3 FLORÉAL AN VIII PAR LES CONSULS, « LE CONSEIL D'ÉTAT ENTENDU », pose le principe d'un « minimum d'ancienneté » nécessaire à l'avancement.

*
**

Parallèlement, LE SERVICE CONSULAIRE, qui, à la différence du service diplomatique, avait été déjà réglementé — du moins en ce qui regarde les consuls des Echelles du Levant et de la Barbarie — par l'ordonnance royale du 3 mars 1781, est encadré parmi les services diplomatiques, rattaché au bureau politique et réorganisé avec soin (règlement du 3 mai 1793). Les consuls généraux devaient être recrutés parmi les secrétaires

(1) Lévis Mirepoix, *op. cit.*, page 155.

de légation ou parmi les employés de l'Administration centrale. Enfin, la carrière diplomatique, les missions à l'étranger, leur étaient ouvertes.

Documents :

« LE MONITEUR ». — LES INSTRUCTIONS AUX AMBASSADEURS. — DUMOURIEZ (Maréchal de camp de la 12^e division de l'Armée) : « Mémoire sur le Ministère des Affaires Etrangères ». Imprimerie Nouvelle, 1791. — « Mémoires ».

Ouvrages :

BARRANTE (de) : « Histoire du Directoire ». — BROGLIE (Duc de) : « Histoire et Diplomatie ». Paris, 1889. — CLÉMENT-SIMON (F.) : « Le premier ambassadeur de la République française à Constantinople, le Général Aubert Du Bayet ». Paris, 1904. — CRUE (Fr. de) : « Barthélemy, ambassadeur en Suisse ». Genève, 1895. — DRY (A.) (Pseudonyme du Colonel William Fleury) : « Soldats ambassadeurs sous le Directoire ». Paris, 1906, 2 vol. — ESPITALIER (A.) : « La mission de Beauchamp à Constantinople en 1799 ». *Rev. d'Hist. diplomatique*, 1911. — GRANDMAISON (G. de) : « L'ambassade française en Espagne pendant la Révolution ». — GROSJEAN (G.) : « La mission de Semonville à Constantinople ». — LEVIS MIREPOIX (E. de) : « Le Ministère des Affaires Etrangères » (1793-1933). Angers, 1934. — MASSON (Fr.) : « Le Département des Affaires Etrangères pendant la Révolution ». — « Les Diplomates de la Révolution ». — MARCÈRE (E. de) : « Une ambassade à Constantinople ». Alcan, 1927, 2 vol. — SOREL (A.) : « L'Europe et la Révolution française ». — « La Paix de Bâle ». *Rev. Hist.*, décembre 1777. — STROEHLIN : « La mission de Barthélemy en Suisse » (1792-1797). Genève, 1900.

CONCLUSIONS SUR LA DIPLOMATIE DE LA RÉVOLUTION FRANÇAISE

I. — L'EXPÉRIENCE DIPLOMATIQUE DE LA RÉVOLUTION

1) Les hommes de 1789, philosophes ou adeptes des philosophes, ont cru, avec bonne foi, dans leur âme généreuse mais un peu naïve, que la raison conduit le monde. Ils portaient eux-mêmes leurs raisonnements jusqu'à leur logique extrême, sans se préoccuper de leur répercussion pratique. Ils pensaient qu'il suffisait de formuler, reconnaître et coucher par écrit certaines normes d'existence nationale et internationale pour que celles-ci fussent respectées. Ils ne se rendaient pas compte qu'ensuite les tendances extrêmes l'emporteront au défi des règles reconnues comme justes et consacrées par des textes. Ils n'envisageaient pas l'hypothèse où — une fois l'autorité de l'Etat contestée — les passions se déclenchent et poussent les choses beaucoup plus loin que les doctrinaires le pensent. En outre, ILS NÉGLIGÈRENT, SOUVENT, DE PRENDRE EN CONSIDÉRATION L'AMBIANCE INTERNATIONALE, AUX DÉPENS DES INTÉRÊTS DE LA FRANCE.

Ils proclamèrent d'abord, sur le plan international, des principes qu'ils furent seuls à reconnaître. On pensa que devant la volonté de la Nation — exprimée par les acclamations du peuple et le suffrage universel — les traités, les protocoles, les conventions diplomatiques, les considérations tirées de l'équilibre commun de l'Europe, devaient s'écrouler. Mais la Révolution fit bientôt l'expérience de ce que valaient, appliquées à l'Europe du XVIII^e s., ses théories généreuses sur la fraternité des peuples et surtout de ce que lui coûta la propagande et la croisade révolutionnaires. Mais, malgré tout, les idées françaises firent le tour du monde. Les armées de la République ne firent que nuire à la cause révolutionnaire. La politique des frontières naturelles était juste ; mais pour la réaliser, les révolutionnaires durent renoncer à des principes qu'ils avaient eu hâte de proclamer en 1789.

Au cours de sa carrière, la diplomatie de la Révolution ne suivit pas la voie tracée en 1789. Son idéologie évolua sans cesse ; ceux qui la conduisaient durent recourir bientôt à des compromis avec le passé.

2) MALGRÉ LA DÉMOCRATISATION DE L'ÉTAT, LA DIPLOMATIE RÉVOLUTIONNAIRE NE FUT PAS L'ŒUVRE DE LA NATION, DU PEUPLE : elle ne correspondait pas à une idéologie démocratique ; elle fut conduite, la plupart du temps, par les vues personnelles des factions politiques et trop souvent par les intrigues. « Nulle part, plus qu'en diplomatie, les principes proclamés par la Révolution n'ont été affirmés ; nulle part ils n'ont été plus violés ; nulle part la Révolution ne s'est donné à elle-même de plus sanglants démentis » (1).

II. — L'INFLUENCE DE LA DIPLOMATIE RÉVOLUTIONNAIRE SUR L'ÉVOLUTION DE LA TECHNIQUE DIPLOMATIQUE

1) LA RÉVOLUTION DÉMOCRATISA LA CARRIÈRE. MAIS AVEC EXCÈS ET AUX DÉPENS DES LOIS ORGANIQUES DE LA DIPLOMATIE. La politique, la rue même, envahit les bureaux du Département, comme elles l'avaient fait de l'enceinte de l'Assemblée. Dans ces conditions, les services diplomatiques ne pouvaient pas être efficients. On oublia que la diplomatie est un art et, comme tout art, elle se conduit d'après certaines normes, imposées par l'expérience et par la nature humaine. On s'aperçut des fautes commises et du danger qu'elles présentaient. On prit des mesures en conséquence. *Tous les décrets et règlements intérieurs intervenus sur le Département des Affaires Etrangères depuis l'An III, ne font — d'une part — qu'organiser le secret diplomatique et une forte centralisation des services et — d'autre part — qu'essayer à émanciper de plus en plus le Département de l'ascendant de l'Assemblée, bruyante et impropre à mener une action suivie.* Ces mesures prises, principalement par le Comité de Salut Public, par le Directoire et surtout par le Consulat, nous apparaissent comme la consécration la plus éclatante des dogmes diplomatiques énoncés plus haut.

2) EN DEHORS DU MÉRITE INVOLONTAIRE D'AVOIR MIS A L'ÉPREU-

(1) Masson, *op. cit.*, page 496.

VE DE L'EXPÉRIENCE LES ENSEIGNEMENTS DU PASSÉ, LA DIPLOMATIE DE LA RÉVOLUTION CONTRIBUA, A TITRE PERSONNEL, A L'AVANCEMENT DE LA TECHNIQUE DIPLOMATIQUE : elle rendit accessibles les hautes fonctions de la Carrière à des éléments de valeur, écartés jusqu'alors à cause de leur origine roturière, et accorda une importance minime au protocole, assouplissant ainsi les négociations. La Diplomatie révolutionnaire complétait en cela l'œuvre commencée par la diplomatie secrète. Elle précisa les moyens de communication entre les représentants étrangers et le gouvernement auprès duquel ils sont accrédités, établit les bases modernes de l'organisation du service extérieur et donna plus d'unité à la fonction économique de la diplomatie, en encadrant les consulats parmi les services du Ministère des Affaires Etrangères. Enfin, la Révolution procurait à la diplomatie un nouvel instrument : la propagande.

III. — L'INFLUENCE DE L'IDÉOLOGIE RÉVOLUTIONNAIRE SUR LE DROIT DES GENS

La Révolution française a introduit des idées qui allaient donner au Droit International une orientation nouvelle. Si le décret du 28 octobre 1792 n'eut pas de suite, s'il n'y eut pas de Déclaration du Droit des Gens, les réformes formulées par les assemblées ont pris une portée internationale.

1) La Déclaration des Droits de l'Homme avait substitué à la notion du privilège l'idée de l'égalité des citoyens devant la loi. En passant sur le plan international, cette idée a eu comme corollaire LA TENDANCE D'ACCORDER UNE ÉGALITÉ JURIDIQUE AUX ETATS AU POINT DE VUE DU DROIT DES GENS.

2) L'article II de la Déclaration reconnaissait A L'INDIVIDU, comme homme, des droits naturels : de là jusqu'à LUI RECONNAITRE DES DROITS PLACÉS SOUS LA PROTECTION DU DROIT INTERNATIONAL il n'y avait qu'un pas. Les conférences anti-esclavagistes et les mesures prises en vue de l'abolition de la traite au XIX^e siècle s'appliquèrent à des principes qui puisaient leur origine dans l'idéologie de 1789.

3) L'article II de la Déclaration proclamait le principe de la Souveraineté Nationale. On distinguait du groupement poli-

tique — l'Etat — un groupement naturel — la Nation. — Le décret prononcé à l'occasion de l'affaire d'Avignon reconnaissait le droit à la Nation de déterminer la formation politique qui lui semblait le plus à même d'assurer la sauvegarde et l'avancement de ses intérêts spirituels et matériels. Cette distinction servira plus tard à fournir, en Droit International public, LE CRITÉRIUM D'APRÈS LEQUEL L'ON JUGE SI LA FORMATION D'UN ETAT EST LÉGITIME OU NON. De nos jours, cette idée trouvera son expression dans l'article 1 du pacte de la S.D.N. (rapport Viviani sur la signification de l'expression « Etat se gouvernant librement »).

4) En outre, le principe de la Souveraineté Nationale — tel qu'il avait été conçu par Rousseau et adopté par la Constituante — ne permettait pas qu'une fraction du groupement social, ou du territoire, fût détachée sans son consentement. Dès lors, POUR APPRÉCIER LA RÉGULARITÉ DES CESSIONS DE TERRITOIRES, il fallait compter avec une CONDITION NON PRÉVUE PAR LA PRATIQUE INTERNATIONALE ANTÉRIEURE A LA RÉVOLUTION, A SAVOIR, LE CONSENTEMENT DES POPULATIONS.

5) Enfin, le principe de la Souveraineté Nationale devait conduire au XIX^e siècle à la THÉORIE DES NATIONALITÉS (1).

(1) Sur le rapport entre ces deux notions, voir Lavissee « Vue générale de l'histoire politique de l'Europe », pages 198 et suivantes.

CONCLUSIONS GÉNÉRALES

Le XVIII^e siècle constitue pour la Diplomatie une période de transition. La Diplomatie — l'Art qu'Albert Sorel considérait comme la quintessence de la politique — ne fait que suivre sur le plan international l'évolution et les influences que les systèmes politiques ont subi.

LES PRINCIPALES INSTITUTIONS DIPLOMATIQUES AVAIENT VU LE JOUR DÈS LE XIII^e SIÈCLE, au milieu des rivalités des Républiques italiennes. A la formation d'une technique des négociations, la diplomatie papale n'avait pas été étrangère. Au commencement du XVI^e siècle, les ambassades deviennent permanentes. INSTITUTIONS ET TECHNIQUE S'ÉPANOUISSENT ET S'AFFIRMENT COMPLÈTEMENT AU XVII^e SIÈCLE ET AU XVIII^e SIÈCLE. La France est à la tête du mouvement. Elle franchit les deux premières étapes de l'organisation centrale de la Diplomatie : en 1589 provisoirement, en 1626 définitivement, les « étrangers » sont confiés à un seul secrétaire d'Etat ; de 1661 à 1715, un Département des Affaires Etrangères se constitue.

La Diplomatie du Roi Très Chrétien sert de modèle à l'Europe. Mais l'époque classique de la Diplomatie se ferme sur le nom de d'Avaux, Lionne, Pomponne et Colbert de Croissy.

Une période de fermentation suit ; elle durera jusqu'à la fin du XVIII^e siècle. Epoque confuse où l'on voit les anciennes traditions diplomatiques croiser les nouvelles aspirations des peuples et une nouvelle idéologie. Les intrigues trament un filet qui couvre toute la carte d'Europe. La Diplomatie de Frédéric II élève la ruse à la hauteur de principe. Et lorsque la ruse et la force ne décident pas à elles seules du sort des Etats, des systèmes d'alliances compliquées et souvent contraires, fondés sur la « communauté de la peur et des convoitises », interviennent. L'équilibre politique change de formule : de défensif, il devient sous le nom de système co-partageant, agressif. La base de la diplomatie est formée par le jeu de l'équilibre des forces, par les compensations et par les compromis. La Diplomatie fournit aux gouvernements une arme souvent plus efficace que le sabre et le canon. Dans cette lutte sans merci, où on ne parle

que des droits des Etats, sans se rappeler que les Etats ont également — dans la société internationale — des devoirs, le renforcement et le perfectionnement des services diplomatiques s'imposent comme une nécessité de premier ordre. Les instructions aux ambassadeurs deviennent de vrais traités de politique ; le nombre des envoyés est multiplié, des missions spéciales parcourent l'Europe en tous sens. Pour éviter les lenteurs de la diplomatie officielle, aussi bien que pour faire triompher leurs vues personnelles, les princes recourent à la diplomatie secrète. Le « secret » fraya passage dans la Carrière à des éléments qui en avaient été, jusqu'alors, écartés et contribua à l'assouplissement des négociations. C'est de cette époque tourmentée qu'est sorti le maître diplomate Talleyrand, tellement différent d'un Torcy.

D'autre part, les questions économiques et leur corollaire, la lutte pour les colonies et pour le monopole du commerce du Levant, du Nouveau-Monde et de l'Extrême-Orient, prennent une place de plus en plus importante parmi les préoccupations des diplomates du XVIII^e siècle. Outre-mer, la Diplomatie emploie de nouveaux moyens d'action ; les missionnaires, les marchands et les officiers de marine s'improvisent diplomates et frayent passage aux envoyés des ministères des Affaires Etrangères. Les services consulaires gagnent en importance et en extension.

Enfin, grâce aux négociations d'ordre économique et colonial, le cadre de l'activité diplomatique s'élargit davantage ; les nouvelles tendances démocratiques dans la conduite de la politique étrangère s'annoncent ; la vie internationale passe l'océan et connaît un pôle de plus : les Etats-Unis.

La diplomatie américaine s'attacha à l'établissement de certains principes de droit international public ; elle offrit à la technique diplomatique un nouvel instrument : les commissions mixtes d'arbitrage.



Placée dans le cadre général de la politique, LA DIPLOMATIE DU XVIII^e SIÈCLE NOUS APPARAÎT COMME UNE FIN ET EN MÊME TEMPS COMME UN COMMENCEMENT : ses origines remontent au Moyen Age, ses répercussions se font sentir encore de nos jours.

Au Moyen Age, les garanties de paix résultaient de l'unité politique sous l'Empereur, de l'unité morale sous le Pape. Avec la Réforme et la Renaissance, le système politique et moral du Moyen Age s'écroule : recherchant d'autres garanties de sécurité pour les relations internationales, les souverains de l'Europe ne trouvèrent — à défaut de garanties politiques ou spirituelles — que celles qui étaient offertes par les combinaisons de force. Comme l'écrit M. Ramsay Muir dans son ouvrage « Nationalism and internationalism », l'idéal du Moyen Age avait été de se réprimer, l'idéal du xvr^e siècle a été de s'exprimer. On pourrait ajouter que celui du xvii^e et du xviii^e siècle fut de laisser libre cours à ses ambitions et à ses passions.

Dans le cadre du xviii^e siècle, la Diplomatie marque la fin d'une étape de son évolution, car — tout en se dirigeant vers de nouveaux horizons — elle poursuit, d'une part, l'application des principes dont Machiavel fut au xvr^e siècle le théoricien et qui furent appliqués depuis par tous les souverains — d'autre part, elle élève à la hauteur d'un principe d'existence internationale la politique de l'équilibre : la nature du système partageant fut, apparemment, juridique. Si les « secrets » donnèrent à la diplomatie du xviii^e siècle une note originale, la diplomatie des « despotes éclairés » et — en un certain sens — même la diplomatie révolutionnaire, ne firent que changer d'étiquette ; le fond resta toujours le même.

D'autre part, la diplomatie du xviii^e siècle est un commencement : au début du siècle même, les traités d'Utrecht apportent — comme nous l'avons déjà noté — du nouveau. Pour l'Angleterre, pour les nouvelles colonies émancipées d'outre-Atlantique, et surtout pour la France révolutionnaire, la diplomatie n'est plus l'affaire du Prince, mais celle de la Nation. Et si dans le reste de l'Europe, les traditions de la monarchie absolue l'emportent encore, les peuples commencent à douter de leur légitimité. Fortes de leurs victoires, les deux républiques sœurs guideront leur diplomatie sur des voies nouvelles.

Au point de vue idéologique, ce fut le triomphe de la souveraineté nationale et de ses corollaires, le principe de l'autodétermination et le respect des peuples. Cette idéologie fut faussée en France par la tradition, par les passions populaires, etc. ; la Diplomatie française inscrit comme un point d'honneur la propagande révolutionnaire désintéressée, d'abord, la conquête

des frontières naturelles ensuite, la conquête tout court à la fin. Seulement, les peuples préférèrent l'injustice à l'avenir que la Révolution leur réservait. Ils s'unirent aux rois. C'est ainsi que — sauf certaines grandes acquisitions, telles le principe de l'autodétermination et celui de la souveraineté nationale, appliquées à la conduite de la politique étrangère — *le système diplomatique de l'Ancien Régime fut maintenu jusqu'à nos jours, au moins quant au règlement des questions internationales mettant en jeu les forces respectives des nations.*

Le principe démocratique n'eut pas comme effet la destruction de l'ancien système politique européen. Les révolutionnaires pensaient qu'une solidarité commune unit toutes les démocraties. L'Histoire nous a montré, depuis, que la solidarité commune des démocraties était due plutôt au fait que, le principe démocratique n'ayant pas triomphé partout, ceux qui le professaient avaient l'intérêt commun d'unir leurs forces pour combattre un ennemi commun : l'alliance des rois. Mais une fois la démocratie triomphant dans le monde — soit sous l'aspect de république, soit sous l'aspect de monarchie constitutionnelle — l'intérêt commun et supérieur des démocraties disparut; chacune d'elles retourna à ses instincts et à ses penchants naturels. Le sentiment national l'emporta car — comme l'écrit Albert Sorel — les peuples interprètent les principes abstraits avec leurs passions et appliquent les idées universelles d'après leurs traditions nationales.

L'état de nature et le principe de la souveraineté nationale — deux idées chères à la Révolution française — n'apportèrent elles non plus, aucun changement au système de l'équilibre : *pour vivre en paix et jouir de leurs biens, il ne suffit pas aux peuples d'être justes, il leur fallut être forts.* La politique de l'équilibre continua de régler le jeu des diverses forces étatiques dans le monde.

*
**

L'EXPÉRIENCE DIPLOMATIQUE DE LA FRANCE EST RICHE D'ENSEIGNEMENTS UTILES. Parmi ceux-ci s'en dégage un d'une extrême importance : *pour être efficace la diplomatie doit être accréditée par la force.*

Depuis le règne d'Henri IV jusqu'à la mort de Louis XIV, la France vit l'heureuse alliance de la diplomatie et de la force : sa politique étrangère fut triomphante. De 1715 à la Révolution, la Diplomatie française fut sans succès car, malgré sa rare habileté, l'appui de la force et de la fermeté lui manquait. Cette constatation est surtout vraie pour le règne de Louis XV : la diplomatie française, bien instruite, bien organisée, pleine de bonnes vues et de bons conseils est pourtant stérile et rendue inutile par la faiblesse du Bien-Aimé.

Le règne de Louis XVI incite à une autre réflexion : *l'efficacité de la diplomatie est conditionnée par le degré de perfectionnement des institutions publiques nationales*. A une époque où l'Angleterre — bien assise sur des institutions libérales, constitutionnelles — concentrait toutes ses forces pour faire triompher dans le monde une diplomatie inspirée par les besoins de la nation, la diplomatie française manquait de vigueur et cédait devant sa rivale d'outre-Manche et d'outre-Mer : la France était occupée à se donner une constitution libérale. La sage diplomatie de M. de Vergennes fut en butte aux attaques de l'opinion publique, menée par les philosophes. On demandait au ministre des Affaires Étrangères de Louis XVI de quitter l'alliance autrichienne pour se rapprocher d'une puissance considérée comme libre et éclairée, mais qui fournira à la France son principal ennemi : la Prusse.

L'expérience diplomatique révolutionnaire fut, elle aussi, comme nous l'avons déjà noté, pleine d'enseignements.

*
**

En comparant, historiquement, la diplomatie de la période révolutionnaire avec celle de l'Ancien Régime, ainsi que la diplomatie américaine avec celle de la vieille Europe, il nous semble que LA BALANCE NE PENCHE NULLEMENT EN FAVEUR DE LA DIPLOMATIE DÉMOCRATIQUE RÉPUBLICAINE : BIEN AU CONTRAIRE.

En général, sous le régime de la démocratie, la diplomatie accuse une certaine faiblesse. Tout en gardant certains des vices de l'ancienne diplomatie monarchique — les ambitieux se substituent souvent aux princes — la diplomatie du peuple ne possède pas les qualités nécessaires à une ferme conduite

des affaires étrangères. La diplomatie n'exige l'usage de presque aucune des qualités qui sont propres à la démocratie ; par contre, elle a besoin de celles qui lui font défaut. La démocratie développe l'esprit public, partage les bienfaits de la nature et de l'organisation étatique entre les membres de la communauté nationale, etc. ; tous ces avantages d'ordre intérieur n'ont qu'une influence indirecte sur la position d'un Etat vis-à-vis d'un autre. Mais la démocratie ne saurait que difficilement s'arrêter avec résolution à un dessein, combiner discrètement un plan d'action, coordonner d'une manière décisive les forces de toute la nation et suivre la voie tracée obstinément, à travers tous les obstacles. Ce sont ces qualités qui ont donné à la politique étrangère de l'Ancien Régime cette belle continuité et clairvoyance qui firent de la France la première puissance au monde. Ces attributs appartiennent plutôt à un homme ou à une élite qu'à une masse démocratique. La démocratie ne fut capable d'une telle politique qu'à des moments où l'existence nationale était menacée. Et encore...

On pourrait nous objecter qu'une telle diplomatie est susceptible de conduire l'Etat dans la voie d'une politique agressive et injuste. Nous répondons que la haine est un principe d'énergie populaire et que l'emportement d'une masse sans responsabilité est plus à craindre — l'expérience de la Révolution française en fournit maintes preuves — que la politique d'un souverain — surtout lorsqu'il est constitutionnel — ou d'un homme d'Etat, qui risquent leur trône, leur honneur, parfois leur tête.

En ce qui regarde la démocratie américaine, des circonstances spéciales sont à envisager.

D'un côté, la nation américaine — nouvellement formée — était, au commencement du xix^e s., *inexpérimentée* ; elle l'est encore de nos jours. Les Américains ont presque toujours oublié que des siècles d'évolution ont donné à l'Europe un ensemble d'idées, que de longues luttes lui ont bâti un échafaudage politique autrement complexe que celui du nouvel Etat fédéral. N'entretenant aucun dessein secret d'agression — puisqu'ils n'en sentent pas la nécessité — les Etats-Unis ont cru difficilement à l'existence de tels desseins chez les autres nations.

D'autre part, la démocratie américaine — menant sa vie à l'écart — a été toujours *mal informée*. Elle oublie qu'elle a

le devoir de connaître les faits de la vie internationale et les normes que l'expérience a révélées nécessaires dans la conduite des affaires étrangères. La démocratie américaine crut que toutes ces affaires pouvaient être réglées en adoptant sa manière de voir. A la fin du XVIII^e s. et au XIX^e s., les solutions américaines ne nuisirent pas à la vie internationale ; bien au contraire, elles contribuèrent — comme nous avons eu l'occasion de le noter — à l'avancement du droit international. Mais, dès que la diplomatie de la démocratie américaine fut en mesure — au XX^e s. — de quitter le terrain du droit et d'imposer ses conceptions à la politique mondiale, d'en faire l'application à la réalité immédiate, les résultats furent accablants. Wilson croyait — comme ses compatriotes de la fin du XVIII^e s. — que les nations présentent des garanties morales qui rendent inutiles les garanties réelles, traditionnelles à la diplomate européenne. De cette conception diplomatique de la démocratie, nous subissons de nos jours les répercussions.



L'expérience diplomatique de la Révolution française ainsi que celle de la période fédéraliste américaine ont démontré LA NÉCESSITÉ DE LA DIPLOMATIE. Les mémoires et les règlements intérieurs sur l'organisation de la diplomatie pendant la Révolution, les débats du Congrès, conclurent en ce sens et consacrèrent l'institution. *On ne saurait donner meilleure réplique à ceux qui, de nos jours, clament l'inutilité de la diplomatie, que de leur présenter les documents du Congrès et des Assemblées révolutionnaires.* Ils ne pourront pas objecter à ces Assemblées le manque d'esprit démocratique. La diplomatie modifiera, peut-être, sa parure ; mais le fond restera toujours le même parce que — selon les paroles de M. Jules Cambon — la nature humaine ne change pas et parce que les nations n'auront jamais qu'une seule façon de régler entre elles leurs différends.

Pour être efficace, la diplomatie suppose une ferme organisation intérieure de l'Etat, un gouvernement vigoureux et une forte centralisation des services diplomatiques. La diplomatie est une entreprise extérieure ; il faut que les capitaux nationaux qui l'alimentent soient immenses. Au XVIII^e s., cela

équivalait à l'existence d'une monarchie centralisée et en pleine possession des ressources nationales. Encore ce n'était pas suffisant : il fallait qu'il y eût une tradition et qu'un corps diplomatique fût formé et mûri par l'expérience. C'était un travail de longue haleine. C'est pourquoi, tout au long du XVIII^e s., la diplomatie française brilla particulièrement et éclipsa ses rivales, même à des moments où le royaume des Bourbons traversait des passes difficiles, à des moments où il accusait des faiblesses inconnues à la Prusse ou à l'Autriche.

L'œuvre et l'organisation de la diplomatie sous l'Ancien Régime mérite toute notre admiration.



Au cours du XVIII^e s., la diplomatie s'enrichit d'un nouveau moyen d'action : LA PROPAGANDE.

La diplomatie civique polonaise l'employa dans un but patriotique, presque strictement national.

La diplomatie de la Révolution française lui donna une tendance expansionniste et universelle. La Constituante et la Législative crurent que leur œuvre nationale devait s'adapter — par la propagande — à l'Europe entière. A partir d'avril 1793, la propagande servit la cause de la conquête. Pour les révolutionnaires de la dernière heure, la propagande fut donc en même temps un but, un moyen et un motif. Moyen : les émissaires précédaient les soldats. Motif : on proclame que la conquête est entreprise en vue de la propagation des idées libérales et de l'émancipation des nations. But : — la nuance est subtile mais saisissable — les hommes de la Révolution pensent sincèrement que la conquête française et l'imposition des lois révolutionnaires signifient la libération des peuples de la tyrannie des rois.

La diplomatie américaine trouva le terme moyen : les Franklin, les Jefferson, les Jay, les Adams tiennent à l'étranger le langage de la liberté, mais se contentent de la demander pour eux, pour leur propre pays ; ils ne l'imposent pas aux autres et lorsqu'ils sont poussés à le faire, dressent entre eux et les vrais propagandistes de la Révolution le rempart de la neutralité.

De ces trois expériences, celle de la Révolution française fut la plus significative : finalement, la propagande révolutionnaire fut débordée et détournée de sa voie initiale : à partir de 1798, elle servit tout simplement le désir de gloire et de conquête de Bonaparte et de ses soldats, les anciens révolutionnaires.

Ce qui nous amène à certaines CONCLUSIONS SUR LA PROPAGANDE, EN TANT QU'INSTRUMENT D'EXPANSION IDÉOLOGIQUE ET DE RÉALISATION DIPLOMATIQUE.

L'humanité traverse, de nos jours, à une distance de plus d'un siècle de l'expérience de la propagande révolutionnaire française, une période semblable à celle des années 1789-1806. De nos jours, on fait la propagande des idées communistes sur l'organisation sociale, étatique, ainsi que sur une nouvelle conception des relations internationales, comme on faisait à la fin du XVIII^e s. et dans la première moitié du XIX^e s., la propagande des idées individualistes, de la souveraineté nationale et de leurs corollaires d'ordre international.

Nous avons montré comment la propagande révolutionnaire de la première République fut détournée de son but initial ; l'idée nationale, le *patriotisme français*, l'emportèrent sur les conceptions, philanthropiques ou non, de propagande. Nous ne pouvons pas émettre un jugement définitif sur le phénomène du communisme russe et sur sa propagande révolutionnaire, car nous sommes trop près des événements. Néanmoins, on peut avancer dès maintenant — et surtout depuis l'avènement du régime staliniste — que les dirigeants de l'U.R.S.S. allient au sentiment de la mission rénovatrice russe dans le monde, l'espoir, l'orgueil même, de faire de leur propre pays — grâce à l'expansion et au triomphe du communisme — une puissance de premier ordre et du Komintern, un instrument d'hégémonie universelle, tout comme les révolutionnaires français voulaient faire de la Convention, l'assemblée de la « République Universelle ».

Donc, l'humanité a déjà connu deux systèmes politiques basés sur des doctrines vouées — grâce à la propagande à l'étranger — à dépasser le cadre étroit des frontières et à imposer aux peuples des règles uniformes de vie.

Mises à l'épreuve, elles ont été faussées toutes les deux. Fi-

nalement, on se tourna inlassablement vers le particularisme national.

Ce qui nous fait penser que le monde est encore loin d'arriver à une communauté de sentiments et de convictions. Si l'expérience de la Révolution a échoué, tout au moins quant à la conception initiale de la propagande, si celle du communisme, en tant que doctrine universelle, est en train de le faire, c'est probablement parce qu'elles n'ont pas été élaborées d'un commun accord avec les nations auxquelles elles s'adressent, mais lancées d'un bout du monde à l'autre. Or, la vue des hommes ne porte presque jamais plus loin que l'horizon, que les monts et les vallées que Dieu leur a donnés pour vivre. Dans ces limites, ils se comprennent, ils s'entendent, ils sont heureux. Leurs pensées se portent sans cesse vers un monde qui n'est pas toujours le meilleur, mais qui leur appartient en propre. *La propagande la plus intense, les combinaisons diplomatiques les plus savantes, ne peuvent rien y changer.*

Et c'est probablement beaucoup plus sain.

Vu : le Président de Thèse,

Gilbert GIDEL.

Vu : le Doyen,

Edgar ALLIX.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE

I

Documents :

Les Archives du Ministère des Affaires Etrangères : Renfermant deux séries de documents pour chaque pays. 1° La correspondance politique ; 2° Les Mémoires et documents (chaque Etat forme une série à part, plusieurs vol. pour chaque année).

Recueil des Instructions données aux ambassadeurs et ministres de France depuis les Tr. de Westphalie jusqu'à la Révolution française.

CLERCQ (de) : Recueil des Traités conclus par la France.

FLAMMERMONT (J.) : Les correspondances des agents diplomatiques étrangers en France avant la Révolution.

Correspondance des agents diplomatiques anglais en France (Notices et extraits par Flammermont dans « Nouvelles archives des missions scientifiques et littéraires », t. VIII).

GARDEN (de) : Histoire des traités de paix.

MARTENS : Recueil de traités ; 1^{re} série.

Ouvrages :

Académie diplomatique : Dictionnaire diplomatique.

ARION (Ch.) : Cours de istorie diplomatica.

AUBERTIN (Ch.) : L'esprit public au XVIII^e s. Paris, 1873.

BROGLIE (Duc A. de) : Histoire et diplomatie. Paris, 1869.

BROGLIE (Maréchal duc de) : Politique de tous les cabinets de l'Europe pendant les règnes de Louis XV et Louis XVI. Paris, 1793, 2 vol.

BOURGEOIS (Emile) : Manuel de Politique Etrangère.

CALVO : Traité de droit international public.

— Le droit international théorique et pratique.

— Dictionnaire manuel de Diplomatie et de Droit international public et privé. Pedone, 1885.

CALLIÈRES (de) : De la manière de négocier avec les souverains. Paris, Brunet, 1717, 1^{re} édit. - 1757, Ryswick, Cie des Libraires. 2 vol.

CAMBON (Jules) : Le diplomate.

CLAUZEL (D.) : La politique de la France ; son histoire, son esprit, ses bienfaits. Paris, 1934.

COMBES (Fr.) : Diplomatie.

CSARIORSKI : Essai sur la diplomatie.

DESCHANEL (L.-P.) : La politique extérieure de la France. Paris, 1936.

DUMONT (Bon Carels von) : Corps universel diplom. du droit des gens. Amsterdam, 1726-1731. 8 vol.

DUMONT et ROUSSET : Le cérémonial diplomatique des Cours d'Europe.

DUPUIS (Ch.) : Le droit des gens et les rapports des grandes puissances avec les autres États avant le pacte de la S.D.N. Paris, 1921. — Les grands systèmes de politique internationale (Conf. au Centre Carnegie).

ESTOURNELLE DE CONSTANT (d') : La Diplomatie.

FAUCHILLE (Paul) : Traité de droit international public. Paris, 1926. 4 vol.

FLASSAN (de) : Histoire générale et raisonnée de la diplomatie française. Paris, 1909.

GARDEN (de) : Histoire générale des traités de paix.

GENÊT (Raoul) : Traité de droit diplomatique. 3 vol.

GIDEL (Gilbert) : Le droit international public de la mer. Paris, 1932-34. 3 vol.

HANOTAUX (G.) : Histoire de France. Volume de R. Pinon : Histoire diplomatique.

HAYWARD : What is diplomacy ?

JAYNE HILL (David) : A History of Europeen Diplomacy.

KOCH et SCHÖELL : Histoire abrégée des traités de paix entre les puissances de l'Europe, depuis la Paix de Westphalie. Paris, 1817.

LAURENT (F.) : Etudes sur l'histoire de l'humanité.

LAVISSE (Ernest) : Histoire de France. Tome VIII et tome IX.

— Vue générale de l'histoire politique de l'Europe. Paris, 1890.

LAVISSE-RAMBAUD : Histoire générale, t. VII. Paris, 1922-25. 12 vol.

- LESEUR (Paul) : Introduction à un cours de droit international public. Paris, 1893.
- COMBES DE LESTRADE (Vte) : La vie internationale. Paris, 1911.
- MARTENS (F. de) : Le guide diplomatique. Leipzig, 1866.
- MONTESQUIEU : L'esprit des lois.
- MUIR (Ramsay) : Nationalism and Internationalism, the culmination of modern history. London, 1916.
- NOUVEL (E.) : La politique européenne au XVIII^e s.
- PAGES (G.) : Cours d'histoire diplomatique (XVIII^e s.) fait à l'Ecole des Sciences politiques.
- PINARD (Ernest) : La philosophie du droit, t. III. Le droit international envisagé dans ses points d'appui (histoire, diverses écoles, religions). Lyon, 1913.
- PRADIER-FODÉRÉ (P.) : Cours de droit diplomatique.
- RAAFAT (Waheed) : Le Problème de la sécurité internationale. Paris, 1930.
- RENAULT : Introduction à l'étude du droit international. Paris, 1879.
- SATON : Guid to diplomatic prattice. New-York, 1922. 2 vol.
- SÉE (H.) : Les idées politiques en France au XVII^e s. Paris, 1920.
— L'évolution de la pensée politique en France au XVIII^e s.
- SEGUIER (Pierre) : Diplomatie.
- STUART (Graham) : « Le droit et la pratique diplomatique et consulaire ». (Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1934. T. II).
- TAINE (H.) : Les origines de la France contemporaine. T. I.
- TOCQUEVILLE : L'Ancien Régime et la Révolution ; — Histoire philosophique du règne de Louis XV. Paris, 1847.
- VATEL : Le Droit des gens (Ed. Carnegie, 1916. 2 vol.).
- VOLTAIRE : Siècle de Louis XV.
- WICQUEFORT : L'ambassadeur et ses fonctions.

Périodiques :

- La Revue du dix-huitième siècle.*
Revue d'histoire diplomatique.
La Revue des Deux-Mondes.
Revue G.D.I.P.
La Revue des Sciences politiques.
La Revue de la Révolution.
American Journal of International Law.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
AVANT-PROPOS	9
DÉFINITION, NATURE ET SOURCES DE LA DIPLOMATIE.....	11

PREMIÈRE PARTIE

LES PRÉCÉDENTS

CHAPITRE I

VUES D'ENSEMBLE SUR LES DÉBUTS DE LA DIPLOMATIE PERMANENTE ET SUR L'ORGANISATION CENTRALE DES MINISTÈRES DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	17
--	----

La Diplomatie en Italie au xviii^e siècle. — La Diplomatie vénitienne. Esprit et législation. Venise initie l'Europe à la vie internationale : le principe de l'équilibre politique. — La formation des institutions diplomatiques ; le Ministère des Affaires Étrangères. L'apport de la France. — L'évolution de l'idéologie politique et son influence sur la formation des institutions diplomatiques. — L'instauration des ambassades permanentes et son influence sur l'évolution de la technique diplomatique.

CHAPITRE II

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR LA CONDUITE DE LA POLITIQUE ÉTRAN- GÈRE EN FRANCE	35
---	----

Les arguments de droit invoqués à son appui au xvii^e siècle. — La tradition. — Les légistes. — Les publicistes. — Les Chambres de Réunion. — Traditions et nouvel esprit au xviii^e siècle.

DEUXIÈME PARTIE

LA DIPLOMATIE EUROPÉENNE AU XVIII^e SIÈCLE
(L'ANCIEN RÉGIME)

CHAPITRE I

L'EUROPE DIPLOMATIQUE AU XVIII^e SIÈCLE 45

Bref aperçu historique des positions respectives des Puissances. — Les traités d'Utrecht et le nouveau droit public. — Les diplomates et les « despotes éclairés ». — La sécurité collective au XVIII^e siècle : l'équilibre politique ; son évolution et sa déviation : le système co-partageant, ses deux formules juridiques.

CHAPITRE II

LES INSTRUCTIONS AUX AMBASSADEURS 54

Leur contenu. — Leur évolution au point de vue technique. — Les chefs-d'œuvre du genre. — Les instructions laissent une grande liberté d'action aux envoyés.

CHAPITRE III

LES DÉPÊCHES DES AMBASSADEURS 67

Leur contenu. — La brillante correspondance des ministres et des ambassadeurs de France. — « Dispacci », « rubricarii » et « relazioni » (technique de la diplomatie vénitienne), leur valeur.

CHAPITRE IV

LES MŒURS ET LES DESSOUS DE L'ACTION DIPLOMATIQUE 80

Les cabinets noirs. — La vénalité. — La politique des subsides. — La médecine et la galanterie au service de la diplomatie.

CHAPITRE V

LA CONDUITE DE LA POLITIQUE EXTÉRIEURE EN FRANCE AU XVIII^e SIÈCLE 88

PREMIÈRE SECTION : LE ROI ET LE CONSEIL D'EN HAUT 88

DEUXIÈME SECTION : LE DÉPARTEMENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET LE CORPS DIPLOMATIQUE AVANT LA RÉVOLUTION 89

	Pages
I) <i>Aperçu d'ordre général sur les fonctionnaires du service diplomatique.</i> — Deux ordres bien distincts de titulaires.	89
II) <i>Le Département des Affaires Etrangères</i>	94
A) L'organisation	94
1) Le Département politique	94
2) Les services accessoires	95
B) Les fonctionnaires employés dans le Département politique	96
1) Le Ministre	96
2) Les Premiers-Commis	99
3) Les Commis	103
C) L'ordre du travail	103

*
**

L'étude de la diplomatie officielle ne suffit pas pour se faire une idée exacte de ce qu'a été la diplomatie au XVIII^e siècle. — Nécessité de l'étude de la diplomatie secrète.

CHAPITRE VI

LA DIPLOMATIE SECRÈTE.	106
-----------------------------	-----

ANALYSE ET MISE AU POINT DE L'EXPRESSION « DIPLOMATIE SECRÈTE » ..	106
--	-----

Secret diplomatique. — Négociations secrètes. — Diplomatie secrète à organisation distincte au XVIII^e siècle. — Secret de l'action diplomatique de certains souverains et hommes d'Etat. — Diplomatie officielle secrète. — Brève vue rétrospective sur la diplomatie secrète.

PREMIÈRE SECTION : LA DIPLOMATIE SECRÈTE EN FRANCE	110
--	-----

I) <i>Les débuts (le Régent et Dubois)</i>	110
--	-----

A) L'action et les résultats politiques. — Les points de contact avec les « secrets » des Farnèse et de la Maison de Hanovre	110
--	-----

B) L'organisation des centres de rayonnement, les moyens d'action de Dubois	120
---	-----

C) Les négociations occultes gagnent l'esprit des contemporains	124
---	-----

II) <i>La diplomatie secrète pendant le règne de Louis XV.</i>	125
--	-----

A) Causes déterminantes. — Prologue (le maréchal de Noailles, conseiller intime du Roi)	125
---	-----

B) L'action	128
-------------------	-----

1) Première mission : Les Affaires de Pologne (1752-1774)	128
---	-----

	Pages
2) Deuxième mission : Ralliement de la Russie à l'alliance franco-autrichienne (1755-1774)	133
3) La diplomatie secrète de Louis XV dans le reste de l'Europe. — En Suède, à Vienne, à Constantinople. — Centres stratégiques : Genève, Naples, Hollande. Le « plan général de guerre contre l'Angleterre » du Cte de Broglie	138
4) M. de Choiseul, ministre des Affaires Etrangères et la diplomatie secrète de Louis XV	140
C) L'organisation	142
1) Les agents et leurs chefs	142
2) Les moyens de communication	154
3) Les instructions secrètes	154
4) La rémunération des agents secrets	155
D) Les résultats	156
1) Pour la France et pour son Roi	156
2) Pour les agents secrets	157
3) Pour les agents officiels	159
E) L'épilogue	160
III) <i>Marie-Antoinette, Louis XVI, la Révolution et les négociations secrètes. — Les faits. — Quelques remarques....</i>	161

DEUXIÈME SECTION : LA DIPLOMATIE SECRÈTE DANS LE RESTE DE L'EUROPE

170

CONCLUSIONS : L'INFLUENCE DE LA DIPLOMATIE SECRÈTE SUR LA TECHNIQUE DES NÉGOCIATIONS ET SUR LE MODE DE RECRUTEMENT DU PERSONNEL DIPLOMATIQUE

172

- I) *Elle a frayé passage dans la Carrière à des éléments tenus jusqu'alors à l'écart*
- II) *Contribution à l'accomplissement des négociations. — Comparaison avec certains usages de la diplomatie moderne*

172
173

CHAPITRE VII

TRAITS CARACTÉRISTIQUES DANS LA CONDUITE DE LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DE CERTAINS ETATS

176

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES. — Au cours des deux premières parties du présent ouvrage on a étudié les aspects généraux de la diplomatie européenne et une organisation type : celle de la France. L'étude des facteurs locaux et de la mise en mouvement de la diplomatie des divers Etats dépasse le cadre de notre sujet. On ne saurait pas pourtant passer sous silence la Pologne et l'Empire Ottoman. — Aspect général de la diplomatie dans l'Orient de l'Europe.

PREMIÈRE SECTION : LA POLOGNE 178

- I) *La Pologne, République Fédérative.* — Déchirements intérieurs au XVIII^e siècle. — La Szlachta. — Le Liberum Veto et l'électivité de la monarchie. — L'interprétation polonaise du liberum veto ; sa portée politique. — L'attrait que les institutions libérales de la Pologne avait présenté pour ses voisins dans le passé. — Ces institutions ont facilité l'action de la diplomatie polonaise : la politique d'agrandissement de la Pologne n'a pas été une politique de conquête mais une politique d'unions librement consenties. Réserves apportées à cette formule 178

II) *La diplomatie polonaise* 185A) *La diplomatie officielle* 1851) *L'organisation centrale.* — Son évolution 1852) *Le service extérieur* 187B) *La diplomatie personnelle et secrète des Rois* 1901) *Organisation* 1902) *L'action.* — Son importance et son influence sur le caractère et les conceptions politiques des Polonais 191C) *La diplomatie « civique » et la diplomatie du « secret du cœur ».* — Période héroïque et aventureuse. — D'Aloy et le projet de traité de commerce franco-polonais. — Innovation apportée par la diplomatie civique à la technique diplomatique : la propagande 1931) *L'action en Pologne (les rapports avec la Russie)* .. 1942) *La propagande et l'action à l'étranger* 197III) *La diplomatie européenne et la Pologne* 200A) *Les diplomates étrangers en Pologne.* — Aspects que revêt leur action diplomatique 200B) *La France, les Puissances co-partageantes, la Pologne et le Droit International au XVIII^e siècle* 202

DEUXIÈME SECTION : L'EMPIRE OTTOMAN 208

I) *L'influence des institutions traditionnelles sur la conduite de la politique étrangère de la Porte* 208II) *L'influence des Fanariotes sur la diplomatie ottomane.* — Les principautés moldo-valaques sous la domination des Fanariotes ; leur rôle diplomatique 211III) *La diplomatie ottomane* 220A) *A Constantinople* 220B) *A l'étranger* 223IV) *La diplomatie européenne et la Porte* 228

	Pages
A) Les ambassadeurs européens à Constantinople. — Généralités. — Procédés employés. — Importance des questions religieuses et économiques	228
B) La diplomatie française et l'Empire Ottoman	236
1) Le rôle de la diplomatie française dans la conduite de la politique extérieure de la Turquie au XVIII ^e siècle. — Les médiations de la France. — Jonction de la politique nordique et orientale	236
2) Un aspect inattendu : la diplomatie française à Constantinople et les aventuriers ; Bonneval, les barons de Tott, Disloway, M. de Valcroissant et le trône des Principautés, Marie Petit, Ferrières, Sauvebœuf, etc...	242

CHAPITRE VIII

LES RAPPORTS DIPLOMATIQUES AUTRES QUE LES NÉGOCIATIONS ORDINAIRES

255

VUE D'ENSEMBLE. — Interventions, bons offices, médiations, congrès et traités.

PREMIÈRE SECTION : L'INTERVENTION AU XVIII^e SIÈCLE

257

I) *Généralités*. — Causes des interventions au XVIII^e siècle.... 257

II) *Circonstances, cas, motifs et procédés*

258

DEUXIÈME SECTION : LES BONS OFFICES ET LA MÉDIATION AU XVIII^e SIÈCLE

266

I) *La diplomatie européenne, les bons offices et la médiation au XVIII^e siècle*

266

A) Au XVIII^e siècle, la diplomatie confond souvent les deux institutions

266

B) Les Cabinets se servent de la médiation pour réaliser leurs systèmes politiques

267

II) *Démonstration historique* (circonstances, cas et procédés).. 267

A) Médiations offertes et réalisées

267

B) Médiations déclinées

275

TROISIÈME PARTIE

L'ÉLARGISSEMENT DE LA SCÈNE INTERNATIONALE

CHAPITRE I

DIPLOMATIE COLONIALE ET DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE..... 279

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES :

I) *Politique d'expansion et politique d'échange* 279

II) *Brève vue d'ensemble sur l'expansion de la politique coloniale européenne (1650-1800)* 280

PREMIÈRE SECTION : LA DIPLOMATIE EUROPÉENNE ET L'OUTRE-MER.... 285

Première Sous-Section. — La diplomatie anglaise au XVIII^e siècle fut avant tout une diplomatie économique et coloniale. — Comment et quand la France suivit son exemple. — Les efforts de l'Espagne. La Hollande et le Portugal 285

I) *Circonstances économiques, sociales et politiques en Angleterre* 285

II) *La diplomatie coloniale placée dans son cadre historique* : La lutte pour la suprématie coloniale et économique au XVIII^e siècle. L'influence de la politique intérieure et de l'opinion publique sur la diplomatie coloniale et économique 288

Deuxième Sous-Section. — La diplomatie française dans le Levant, en Egypte et en Perse 304

I) *Principes généraux d'organisation* 304

II) *L'action et les procédés* 306

Troisième Sous-Section. — La diplomatie européenne en Extrême-Orient 322

I) *En Birmanie* 324

II) *En Indochine* 325

III) *Les débuts des Européens et de leur diplomatie en Chine..* 330

IV) *Les échecs européens au Japon* 341

CONCLUSIONS sur le sens et les étapes de l'infiltration européenne en Extrême-Orient. — Les procédés juridiques et diplomatiques de cette infiltration. — Vue d'ensemble sur les termes de la Question d'Extrême-Orient au siècle suivant 343

DEUXIÈME SECTION : LES INSTRUMENTS DE LA DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE ET COLONIALE 346

I) *Mesures d'ordre interne mais à portée internationale.....* 347

II) *Mesures incluses dans les traités politiques* 349

III) *Les traités de navigation et de commerce ; les négociateurs, les négociations, la méthode de travail* 352

CHAPITRE II

LES DÉBUTS DE LA DIPLOMATIE AMÉRICAINE. — SON ESPRIT. — SON INFLUENCE SUR LE DROIT INTERNATIONAL ET SUR LA TECHNIQUE DIPLOMATIQUE A LA FIN DU XVIII ^e SIÈCLE	365
---	-----

PREMIÈRE SECTION : L'IDÉOLOGIE DE LA DIPLOMATIE AMÉRICAINE.....	365
---	-----

Doctrine libérale sous le signe de la Souveraineté Nationale et de certains principes avancés de Droit International ; limitée au dehors par une conception politique opportuniste de la doctrine de non-intervention et de la neutralité ; l'élaboration de cette doctrine (les antécédents de la doctrine Monroe).

DEUXIÈME SECTION : L'ACTION	374
-----------------------------------	-----

<i>Première Sous-Section.</i> — Les étapes de la diplomatie américaine. — Schéma des problèmes que cette diplomatie avait à résoudre à ses débuts. — Caractère de la diplomatie américaine à la fin du XVIII ^e siècle ; ses tendances : l'arbitrage instrument diplomatique	374
--	-----

<i>Deuxième Sous-Section.</i> — Négociations menées par la diplomatie américaine dans le cadre du XVIII ^e siècle.....	379
--	-----

I) <i>Négociations d'ordre politique et général</i>	379
---	-----

- 1) Négociations en vue de l'Indépendance des colonies et pour la reconnaissance des Etats-Unis par les Puissances européennes
- 2) De la déclaration de l'Indépendance à l'entrée en guerre de la France
- 3) L'entrée en guerre de la France et le traité de Paris de 1783
- 4) Depuis la signature du traité de Paris jusqu'à la fin du XVIII^e siècle. — La question de l'Ouest. — L'élaboration de la doctrine de la neutralité. — Les accords internationaux portant sur des points de Droit International public : le traité Jay avec la Grande-Bretagne (1794) (Institution des commissions arbitrales), la Convention de 1800 avec la France

II) <i>La diplomatie économique américaine.</i> — Caractère des premiers traités de commerce conclus par les Etats-Unis	391
---	-----

TROISIÈME SECTION : L'ORGANISATION	394
--	-----

<i>Première Sous-Section.</i> — La nouvelle République et la question de l'utilité du service diplomatique. — Les étapes de formation de l'organisation centrale de la diplomatie américaine	
--	--

caine : Committee of Secret Correspondance (1775-1777) ; Committee of Foreign Affairs (1777-1781) ; Département of Foreign Affairs (1781-1788) et Département of State (1779). — Vue d'ensemble sur la conduite de la politique étrangère des Etats-Unis.....	394
---	-----

<i>Deuxième Sous-Section.</i> — L'organisation centrale du Département of State	401
A) Le Secretary of State	401
B) Les aides directs du Secretary of State.....	402
C) Les bureaux	402

<i>Troisième Sous-Section.</i> — Les envoyés américains : agents informateurs, « Commissioners », ministres, officiers navals chargés de missions diplomatiques	404
---	-----

QUATRIÈME PARTIE

LA DIPLOMATIE DE LA RÉVOLUTION

CHAPITRE I

IDÉOLOGIE ET RÉALISATIONS	413
PREMIÈRE SECTION : L'ÉVOLUTION DE L'IDÉOLOGIE DIPLOMATIQUE DE LA RÉVOLUTION	413
DEUXIÈME SECTION : LES DÉFAILLANCES DANS LA RÉALISATION DE L'IDÉOLOGIE DE 1789	426

Le nouveau code international invoqué par la diplomatie de la Révolution. — Les influences des traditions monarchiques. — Les intrigues. — La propagande. — La diplomatie de Mirabeau, Danton, Robespierre et des généraux.

CHAPITRE II

L'ORGANISATION DE LA DIPLOMATIE RÉVOLUTIONNAIRE.....	442
PREMIÈRE SECTION : LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA DIPLOMATIE SOUS LA RÉVOLUTION. — L'ORGANISATION CENTRALE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SOUS LE CHOC DES PASSIONS RÉVOLUTIONNAIRES. — LES EFFORTS DE REDRESSEMENT. — LES AMÉLIORATIONS APPORTÉES	442
DEUXIÈME SECTION : LE SERVICE EXTÉRIEUR	453

	Pages
<i>Première Sous-Section.</i> — Les envoyés de la diplomatie révolutionnaire : nouveaux venus, hommes d'ancien régime, « aristocrates du régicide », généraux diplomates sous le Directoire. — Leur langage et leur attitude.....	453
<i>Deuxième Sous-Section.</i> — Nouvelles normes d'organisation du service extérieur	460
CONCLUSIONS SUR LA DIPLOMATIE DE LA RÉVOLUTION FRANÇAISE.	464
I) <i>L'expérience diplomatique de la Révolution</i>	464
II) <i>L'influence de la diplomatie révolutionnaire sur l'évolution de la technique diplomatique</i>	465
III) <i>L'influence de l'idéologie révolutionnaire sur le Droit des Gens</i>	466
CONCLUSIONS GÉNÉRALES	469
BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE	481

